

LIBERARE LA DOMANDA DI FORMAZIONE

PAOLO FEDERIGHI



# PAOLO FEDERIGHI LIBERARE LA DOMANDA DI FORMAZIONE



EDUP

paideia  
2

diretta da  
PAOLO FEDERIGHI

PAOLO FEDERIGHI  
**LIBERARE  
LA DOMANDA  
DI FORMAZIONE**

Politiche pubbliche  
di economia della formazione

*Dedico questo libro a Elia e Sergio.*

## INDICE

7	<b>Premessa</b> DI PAOLO BENESPERI
17	<b>Introduzione</b>
	CAPITOLO 1
23	<b>La formazione come bene di consumo</b> Il bene di consumo formativo, 23. La formazione come parte della globalità produttiva, 28. Mercato e mercati della formazione: una prima definizione, 35. Mercato mondiale e competenze, 37. Economia dell'apprendimento e competizione, 41. Il problema della scarsità, 44. Un nuovo modello di regolazione del mercato, 47. Bibliografia, 50.
	CAPITOLO 2
53	<b>Il consumo e il pubblico della formazione</b> Premessa, 53. Il consumo formativo e le sue specificità, 54. I soggetti del consumo nella formazione, 57. Le condizioni di accesso, 77. Bibliografia, 90.

© Edup Roma  
www.edup.it • info@edup.it

Prima edizione *Paideia* febbraio 2006  
ISBN 88-8421-136-0

## CAPITOLO 3

93 **La politica della formazione**

Formazione e postdemocrazia, 93. Welfare e formazione, 95. Individuo e politiche della formazione, 98. Lo Stato etico e la filosofia comunitaria dell'educazione, 102. Stato etico e teoria dei due popoli, 106. La *governance* della formazione: lo Stato regolativo, 109. Lo Stato post regolativo: capacità di controllo e ruolo delle leggi, 112. Lo Stato post regolativo e la *Responsive Regulation*, 114. Conseguenze di un approccio post regolativo alle politiche della formazione, 116. Partnership e crescita economica, 118. Il controllo preventivo delle politiche pubbliche: l'analisi di impatto della regolazione, 122. La spesa pubblica per la formazione, 124. Bibliografia, 130.

## CAPITOLO 4

133 **Politiche e misure per la liberazione della domanda di formazione**

Le politiche della domanda e dell'offerta, 133. Le misure della politica, 135. Le misure per l'espressione della domanda di formazione, 140. Le misure per l'accesso all'offerta formativa, 153. Le misure per la permanenza in formazione, 166. Le misure per la garanzia dei benefici della formazione, 171. Bibliografia, 183.

**Premessa**

DI PAOLO BENESPERI

Chi ha un po' di frequentazione del dibattito politico italiano su scuola, formazione, apprendimento, con ciò che spesso impropriamente e confusamente si intende con queste parole, e nello stesso tempo partecipa o soltanto conosce il modo secondo cui queste problematiche vengono affrontate nei luoghi dell'Unione Europea ed in altri Paesi europei e del mondo non può non testimoniare la distanza che separa i due livelli di elaborazione e discussione. Non che in Italia non ci si rifugi spesso in retoriche declamazioni sui grandi obiettivi europei ai quali aspirare, ma lo si fa, appunto, dentro un'alea di retorica che non si confronta con le necessarie conseguenze che la realizzazione di quegli obiettivi comporta. In realtà spesso c'è anche una grande ignoranza e trascuratezza sia sugli obiettivi, sia sulle politiche, sia sugli strumenti, anche quelli esistenti, e sulle loro potenzialità e così il risultato finale è che allo stesso tempo si rende impossibile un dibattito pubblico trasparente e si perdono occasioni interessanti. Naturalmente sto partendo dal presupposto che scuola, formazione, apprendimento in Italia abbiano bisogno di grandi riforme, in sintonia con le grandi riforme alle quali richiama l'attenzione l'Unione Europea considerandole indispensabili sia pur in diverse forme in ogni Paese. Se si parte invece dal presupposto che di riforme non c'è bisogno

e che dunque anche il riferimento europeo è fuorviante questi ragionamenti sarebbero inutili. Ma, anche se nessuno osa pubblicamente e chiaramente far propria questa posizione, spesso le proposte a questo risultato vanno a parare.

Partiamo dunque da una sia pur parziale descrizione della realtà.

Se osserviamo la situazione italiana rispetto ai cinque livelli di riferimento prefissato (Benchmarks)

---

Unione Europea  
Livelli di Riferimento Prefissato (Benchmarks)

**Competenze di base**

Entro il 2010, la percentuale dei quindicenni con scarse capacità di lettura dovrebbe diminuire nell'Unione europea almeno del 20% rispetto al 2000 (1)

**Abbandono scolastico prematuro**

Entro il 2010, nell'UE si dovrebbe pervenire ad una percentuale media non superiore al 10% di abbandoni scolastici prematuri (2)

**Completamento del ciclo di istruzione secondaria superiore**

Entro il 2010, almeno l'85% della popolazione ventiduenne dell'Unione europea dovrebbe avere completato un ciclo di istruzione secondaria superiore (3)

**Matematica, scienze e tecnologie**

Il totale dei laureati in matematica, scienze e tecnologie nell'Unione europea dovrebbe aumentare almeno del 15% entro il 2010 e al contempo dovrebbe diminuire lo squilibrio tra i sessi.

**Apprendimento lungo tutto il corso della vita**

Entro il 2010, il livello medio di partecipazione all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita dovrebbe attestarsi nell'Unione europea almeno al 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa (fascia di età compresa tra 25 e 64 anni) (4)

- (1) Capacità di lettura "livello 1" e grado inferiore. Fonte: PISA: Programme for International Student Assessment (OCSE 2000).
  - (2) Percentuale della popolazione in età compresa tra 18 e 24 anni in possesso soltanto di istruzione secondaria inferiore o con un grado di istruzione ancora più basso e non inserita in un ciclo di istruzione o formazione.
  - (3) Percentuale della popolazione di ventiduenne che ha completato con esito favorevole almeno il ciclo di istruzione secondaria superiore (ISCED 3).
  - (4) Percentuale della popolazione di età compresa tra 25 e 64 anni che ha partecipato a un corso di istruzione e formazione nelle quattro settimane precedenti l'inchiesta.
- 

approvati dal Consiglio dell'Unione Europea nel Maggio 2003, ci rendiamo conto della differenza in negativo delle performance italiane non solo rispetto al dato di riferimento al 2010 ma anche in alcuni casi rispetto alla media europea co-

me evidenziato dalle tabelle seguenti, tratte dalla Comunicazione della Commissione "Modernizzare l'istruzione e la formazione: un contributo fondamentale alla prosperità e alla coesione sociale in Europa Progetto di relazione comune 2006 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma di lavoro *Istruzione e formazione 2010*" del Novembre 2005. Solo per quel che riguarda i laureati in Matematica, Scienze e Tecnologia la performance italiana è buona collocandosi l'Italia insieme a Slovacchia, Polonia e Spagna tra i Paesi che dimostrano negli anni recenti la crescita più forte.

Benchmarks europei. Stato ed evoluzione della situazione italiana dal 2000 al 2004 in valori percentuali

Benchmarks	Anno	Italia	Unione Europea	Distanza dell'Italia dal Benchmark europeo (%)
Competenze di base (%)	2000	18,9	19,4	- 20
	2003	23,9	19,8	- 30
Abbandono scolastico prematuro (%)	2000	25,3	17,3	- 15,3
	2003	23,5	16,1	- 13,5
	2004	22,3	15,7	- 12,3
Completamento del ciclo di istruzione secondaria superiore (%)	2000	68,8	76,4	- 16,2
	2003	69,9	76,5	- 15,1
	2004	72,9	76,7	- 12,1
Laureati in matematica, scienze e tecnologia (x1000)	2000	46,6	650,2	- 15
	2003	66,8	754,7	+ 12,8
Partecipazione in attività di apprendimento lungo tutto il corso della vita (%)	2000	5,5	7,9	- 7
	2003	4,7	9,3	- 7,8
	2004	6,8	9,9	- 5,2

Nota: Nostra elaborazione su dati Commissione Europea.

Dalla prima sintesi, predisposta dall'INVALSI, dei risultati dell'indagine OCSE su "Letteratismo e abilità per la vita/popolazione 16-65 anni" possiamo attingere ulteriori notizie e comparazioni internazionali interessanti. Definiti gli ambiti delle abilità/competenze rilevate nel modo seguente

<i>Prose literacy</i>	Le conoscenze ed abilità necessarie per capire ed usare l'informazione contenuta in testi quali editoriali di giornali, notizie, brochure, manuali di istruzioni, ecc.
<i>Document literacy</i>	Le conoscenze e le abilità richieste per localizzare e usare informazione contenuta in vari formati, quali formulari per domande di lavoro, busta paga, orari di treni, bus, aerei, carte geografiche e mappe, tabelle e grafici.
<i>Numeracy</i>	Le conoscenze e le abilità richieste per trattare, attraverso i linguaggi formalizzati della matematica, diverse situazioni.
<i>Problem solving</i>	Il problem solving è riferito alla capacità di pensare per obiettivi e agire in situazioni per le quali non sono disponibili procedure di routine. Chi risolve un problema ha un obiettivo più o meno definito, ma non sa immediatamente come raggiungerlo. Il problema nasce dalla incongruenza tra obiettivi e scelte ammissibili. La comprensione della situazione problematica e il suo progressivo svilupparsi, passo per passo, basandosi sulla capacità di ragionare e pianificare della persona impegnata in questo compito, costituisce il processo di problem-solving.

Se si prendono in considerazione i quattro ambiti di indagine, la Norvegia risulta il Paese che consegue le migliori performance in tre tipologie di prove [prose, document literacy e problem solving]; la Svizzera nella numeracy; l'Italia ha le performance più modeste, con sensibili differenze territoriali e alta ineguaglianza.

Media dei punteggi dei Paesi che conseguono le migliori performance e medie italiane

Paese	<i>Prose literacy</i>	<i>Document literacy</i>	<i>Numeracy</i>	<i>Problem solving</i>
Norvegia	290	295	–	284
Svizzera	–	–	289	–
Italia	229	225	233	224

Media punteggi conseguiti in Italia per area geografica

Aree geografiche	<i>Prose</i>	<i>Document</i>	<i>Numeracy</i>	<i>Problem solving</i>
Nord ovest	235	234	240	230
Nord est	234	230	239	229
Centro	235	231	239	231
Sud	218	213	218	214
Isole	226	223	230	218

D'altra parte sempre secondo la stessa Indagine:

- è basso il livello di scolarizzazione della popolazione italiana,

Titoli di studio popolazione/Valori percentuali

	Fino alla licenza elementare	Scuola media	Diploma	+ del Diploma
Canada	6%	12%	28%	55%
Norvegia	-	13%	52%	44%
USA	5%	8%	49%	35%
Svizzera	3%	12%	52%	32%
Italia	20%	33%	34%	12%
Media OCSE	14%	18%	41%	26%

Fonte: *Education at a Glance OCSE 2004*.

- per quel che riguarda il tasso di coinvolgimento della popolazione adulta in attività formali e informali di educazione/istruzione l'Italia presenta le percentuali più basse sia per quanto riguarda la partecipazione a corsi o programmi di studio [circa il 20% contro l'oltre 50% di Svizzera, Usa, Norvegia e 45-50% di Canada e Bermuda] sia per quanto riguarda gli apprendimenti informali;
- in relazione ai supporti finanziari alle attività di apprendimento adulto il supporto familiare o l'autofinanziamento è la fonte prevalente di supporto nel nostro Paese.

I risultati del *Programme for International Student Assessment* (PISA) 2003 dell'OCSE sul livello di competenza dei quindicenni in matematica, lettura, scienze e *problem solving* riassunti nelle tabelle appena esposte dimostrano la



posizione debole per non dire debolissima dei giovani italiani nei confronti dei loro coetanei di tanti altri Paesi (anche se va considerata la differenza notevolissima nei livelli di competenza di coloro che abitano nelle Regioni del Nord-Est e del Nord-Ovest piuttosto che nelle Regioni meridionali).

Ma guardiamo infine l'ultima delle Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea del Maggio 2003 in merito ai livelli di riferimento del rendimento medio europeo nel settore dell'istruzione e della formazione e cioè l'Investimento nelle risorse umane.

In proposito, come è noto, il Consiglio Europeo di Lisbona richiedeva "un sostanziale aumento annuale degli investimenti pro-capite in risorse umane" atteso che "...Investire nell'istruzione risulta vantaggioso nel lungo periodo con benefici diretti e indiretti e la maggior parte dei governi ritiene che influisca positivamente su numerose problematiche politiche cruciali, come la coesione sociale, la concorrenza internazionale e la crescita sostenibile...".

Le valutazioni della Comunicazione della Commissione *Modernizzare l'istruzione e la formazione: un contributo fondamentale alla prosperità e alla coesione sociale in Europa. Progetto di relazione comune del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010"*, sono chiare:

"... Dal 2000, non si è ridotto il distacco tra l'Europa e i Paesi concorrenti come gli Stati Uniti per quanto riguarda gli investimenti totali nei settori chiave dell'economia della conoscenza.

Alcuni Paesi asiatici, come la Cina e l'India, stanno rapidamente colmando il loro distacco.

Tuttavia, le spese pubbliche destinate all'insegnamento, espresse in percentuale del PIL, sono in aumento in quasi tutti gli Stati membri dell'UE (media UE: 4,9% nel 2000, 5,2% nel 2002).

Il trend positivo osservato tra il 2000 ed il 2002 è un incoraggiante segnale del fatto che i governi considerano le spese pubbliche per l'insegnamento come una priorità. Si constata tuttavia forti variazioni tra i diversi Stati, visto che la quota oscilla tra il 4% e l'8% del PIL. La maggior parte dei governi sembra comunque riconoscere che le riforme necessarie non possono essere varate con gli attuali livelli e schemi d'investimento.

Numerosi Paesi incoraggiano l'investimento privato dei singoli e delle famiglie, particolarmente nei settori in cui i coefficienti di rendimento privati sono elevati, ad esempio con misure d'incentivazione quali assegni-studio o conti individuali a fini di formazione (ad esempio, AT, BE, NL, UK), incentivi fiscali (ad esempio FI, HU, LT, PT, SI) o il pagamento delle tasse d'iscrizione (ad esempio, BE, FR, PL, RO, UK). Gli sforzi volti ad incoraggiare i datori di lavoro ad investire maggiormente sono stati invece meno numerosi e la loro efficacia è meno dimostrabile. Sono invece pochi i segni di un aumento generale dell'investimento nella formazione continua da parte dei datori di lavoro...".

E dunque siamo al punto vero evidenziato dal libro di *Paolo Federighi*.

Vista la situazione, data e osservata, da un punto di vista non provinciale o corporativo, sono sufficienti le politiche tradizionali anche nell'ipotesi di un aumento quantitativo delle risorse messe a disposizione dagli enti pubblici per raggiungere i *Benchmarks* europei nei tempi stabiliti o anche per iniziare davvero un percorso verso le politiche necessarie per costruire sia pure nel tempo un sistema di *lifelong learning* nel nostro Paese? È evidente che la risposta è negativa. Non si tratta solo di un problema quantitativo o di modifiche all'interno di un sistema dato. Qui si tratta di costruire un nuovo sistema e una nuova logica di sistema per un obiettivo generale: dare opportunità e creare le condizioni per il *lifelong learning* in quanto esigenza e convenienza dell'individuo, dell'economia e della società.



Individuo, economia e società sono per questo soggetti di diritti e di doveri.

Ma allora devono entrare prepotentemente nella discussione temi considerati spesso mere appendici e persino orpelli, ma non il cuore politico del problema, quali l'apprendimento formale, non formale e informale, la sussidiarietà verticale ed orizzontale, la *governance* attraverso partenariati incentrati sull'apprendimento, l'integrazione dei sistemi di istruzione, formazione professionale e lavoro, il riconoscimento delle competenze acquisite nei luoghi di studio, vita e lavoro, la politica della domanda e dell'offerta, la garanzia dell'accesso alle TIC, la qualità e premialità sulla base della qualità, la valutazione e pubblicità della valutazione, la libertà di scelta e personalizzazione dei percorsi formativi ed altri ancora. E tutto a proposito sia del sistema scolastico, sia di quello della formazione professionale nel quadro del *lifelong learning*.

Ma non solo.

*Paolo Federighi* fa i conti con le risorse finanziarie e padroneggia la materia dell'economia dell'educazione, ma non si ferma a questa. Egli, una volta chiarito il nesso libertà-socialità-competitività-innovazione-apprendimento, dimostra che siamo di fronte ad un problema di riconoscimento del punto di vista educativo e di organizzazione a questo fine di molteplici modalità ed interventi. Il modo in cui è organizzato il luogo di lavoro, la distribuzione dei tempi di lavoro, le modalità del fare formazione, l'angustia o l'ampiezza di ruolo assegnata al singolo individuo per decidere sul proprio percorso formativo, l'angustia o l'ampiezza di ruolo assegnata alle forze della società per l'offerta di formazione, la rigidità o la flessibilità degli apparati pubblici e tanti altri aspetti sono tanto importanti quanto le risorse finanziarie che pur sono necessarie e comunque, anche per queste, c'è una gamma inesplorata di modalità di intervento che può fare davvero la differenza rispetto ad oggi. Se pensiamo al fasti-

dio che circondano spesso strumenti come i prestiti d'onore, gli *Individual Learning Account*, i Circoli di Studio, lo stesso *e-learning* o gli stessi concetti di autonomia e sussidiarietà verticale ed orizzontale nella *governance* del sistema dell'apprendimento è facile valutare l'importanza delle riflessioni e delle proposte di Paolo Federighi.

Ma è possibile pensare di non farne oggetto di discussione e di non pavida azione politica?

Torniamo alle tabelle esposte in questa premessa ed allo scritto di *Paolo Federighi*.

La risposta è ovvia.

PAOLO BENESPERI

*Piombino, 27 Gennaio 2006*

# Introduzione

Vi sono quattro dati di fatto di cui in Italia si evita di discutere e di trattare in modo correlato:

- Un livello di partecipazione ad attività di educazione in età adulta che, nonostante il quadro sfavorevole ed il calo subito tra il 2001 ed il 2004, raggiunge in Italia il 18,9% della popolazione per anno (*Ocde:2005*). Un dato positivo, anche se fino a tre volte inferiore a quello dei paesi sviluppati e limitato per 9/10 a persone con elevati livelli di istruzione;
- La crescita preoccupante del numero di giovani quindicenni che dopo 9 anni di scuola si ritrovano in condizioni di analfabetismo di partenza. Se nel 2000 erano il 18,9%, nel 2003 sono passati al 23,9% (*Commissione Europea:2005*);
- La presenza di una significativa percentuale di ex *drop out* tra i piccoli e medi imprenditori di tutti i paesi d'Europa, il che mostra come siano state escluse dalla formazione istituzionale persone dotate di un elevato potenziale di competenze e come questi comunque abbiano, comunque, sviluppato le loro potenzialità in altri percorsi formativi;
- La scarsa presenza di interventi pubblici nel finanziamento diretto dei percorsi di formazione, una presenza

che non arriva mai ad interessare più del 15% degli adulti che entrano in formazione (*Ocde:2005*).

Rispetto a questo quadro, il dibattito si è concentrato principalmente sul come operare all'interno dei sistemi formativi esistenti, sul come migliorare le condizioni di questo o quel settore per poi bloccarsi sempre di fronte all'incapacità di mobilitare le risorse necessarie per un'economia ed in una società della conoscenza. Si è invece accuratamente evitato di porsi la questione del cosa fare, del senso degli investimenti attuali, dell'adeguatezza dei modelli e dei sistemi formativi esistenti, nel dare risposte alla nuova domanda.

In questo, anche la ricerca scientifica non è stata al passo con le necessità non più del futuro. L'economia della formazione – senza chiarire bene quale fosse l'oggetto del suo studio: l'istruzione? la formazione? l'apprendimento? – si è prevalentemente dedicata a chiedersi se l'educazione fosse davvero un investimento, oppure un costo. Le scienze della politica hanno prestato una maggiore attenzione alla formazione più come misura di accompagnamento delle politiche sociali e del lavoro. La stessa scienza dell'educazione solo di recente e con limitate risorse ha iniziato a confrontarsi con la dimensione macropedagogica.

Oggi si iniziano a leggere segni di cambiamento sia sul terreno scientifico che su quello politico. Nelle campagne elettorali del 2005 e del 2006 di paesi come il Regno Unito, la Germania, la Svezia importanti partiti politici hanno iniziato a proporre – forse per la prima volta nella storia della politica – strategie nazionali in cui gli impegni per la costruzione di nuove infrastrutture (autostrade, ferrovie, aeroporti, etc.) vengono considerati secondari rispetto allo sviluppo dei livelli intellettuali della popolazione.

Ma la soluzione non risiede nell'aumento delle risorse da destinare agli attuali sistemi, quanto piuttosto di dotare le nostre società di sistemi e di dispositivi efficienti ed equi in

quanto capaci di favorire lo sviluppo intellettuale di un maggior numero di persone e capaci di mobilitare maggiori risorse pubbliche e private.

Per ottenere questi risultati, tutti i paesi e, più in generale, tutte le organizzazioni – incluse le imprese – hanno il problema di accrescere la loro qualità educativa in una situazione di scarsità dell'offerta e della domanda. Il problema è ancora più forte nei paesi e nelle organizzazioni che non hanno rinnovato le loro politiche educative e le cui politiche del lavoro non premiano lo sviluppo delle competenze.

L'ipotesi che qui proponiamo è che la crescita delle possibilità d'accesso alla formazione ed il miglioramento delle competenze individuali possono essere ottenuti attraverso la politica a condizione che questa intervenga sul mercato della formazione (cfr. Capitolo 1). Per avere una crescita della formazione nelle nostre società è necessario non limitarsi a finanziare l'offerta di formazione, ma bisogna far sviluppare sul piano quantitativo e qualitativo la domanda degli individui e delle organizzazioni e la loro propensione all'investimento in formazione.

Per gestire le dinamiche della domanda di formazione bisogna muovere dalla considerazione della posizione dell'individuo in quanto consumatore di beni e servizi educativi e quindi di intervenire sui diversi fattori che determinano la possibilità di espressione della domanda di formazione ed il suo incontro con l'offerta (cfr. Capitolo 2). Per perseguire questi obiettivi è necessario che le istituzioni assumano una funzione di *governance* della formazione, che si superi la visione di uno Stato che utilizza la formazione quale strumento di costruzione dell'etica delle maggioranze dominanti, per favorire, invece, la democratizzazione del potere di decisione e di autogestione dei processi formativi anche sul terreno oramai prevalente del mercato della formazione (cfr. Capitolo 3).

Tradurre questi principi in linee di lavoro è possibile. I modi in cui intervenire possono essere tradotti in politiche e queste possono operare attraverso specifiche misure pensate per intervenire su tali fattori.

Ovviamente questo approccio non pretende di esaurire in sé tutte le dimensioni della complessità della formazione. Al contrario, esso ha un obiettivo ben delimitato: definire gli strumenti che aiutano la politica a favorire la crescita della domanda di formazione e le possibilità di soddisfarla.

Allo stesso tempo, l'obiettivo teorico e metodologico che qui cerchiamo di affrontare mira a porre le basi per approfondire un campo di lavoro e di ricerca sulle misure della politica della formazione. Il libro si conclude infatti con il tentativo di individuare una serie di misure capaci di produrre la crescita della domanda di formazione (cfr. Capitolo 4). L'ipotesi è che l'efficacia di una politica dipenda dalle misure di cui si compone. Pertanto non rimane che iniziare a studiarle, a misurarne gli effetti, le loro variazioni in relazione ai mutamenti introdotti attraverso le loro componenti. Questo ci consentirà, con l'accumularsi degli elementi di conoscenza, di sapere in anticipo il senso ed i risultati possibili di una politica, questo aumenterà le possibilità di compiere scelte conseguenti e di fornire alla società civile strumenti di previsione e di controllo sulle scelte istituzionali.

Il lavoro, oltre che sullo studio di parte della letteratura specializzata, si basa su quanto ho potuto apprendere sia a fianco di *Paolo Benesperi* nella costruzione delle politiche regionali del *lifelong learning* in Toscana che con i dirigenti regionali con i quali a più riprese abbiamo cercato di riflettere sul senso delle scelte compiute e, in particolare, con *Ugo Caffaz*, *Mauro Grassi*, *Luciano Falchini*, *Elio Satti*. Inoltre, un debito particolare lo ho nei confronti di coloro con i quali ho svolto attività di ricerca sulle politiche del *lifelong learning* e, in particolare, con *Paul Bélanger*, già direttore dell'*Unesco Institute for Education* per la ricerca sulle politiche

dell'educazione degli adulti in 32 stati di tutti i continenti (1996-2000). Con *Andreas P. Cornett*, *Magnus Ljung*, *Kim Nielsen*, *Nicola Bellini*, attraverso la ricerca sul *Regional Knowledge Management* (2004-2006), ho potuto approfondire i nessi con le politiche dell'innovazione. Con *Anna D'Arcangelo*, *Paola Nicoletti*, *Francesca Torlone*, *Fiorella Farinelli*, *Massimo Negarville*, *Silvana Marchioro* ho avuto modo di svolgere per conto di Isfol una ricerca comparativa sulle misure delle politiche dell'educazione degli adulti (2005-2006) che mi ha consentito di approfondire il senso della proposta teorico metodologica. Con *Ekkehard Nuissl*, *Von Rhein* e *Carina Abréu* con cui sto lavorando per lo svolgimento di una ricerca sull'*Open Method of Coordination* tra Governi regionali al fine di favorire il trasferimento d'innovazione nelle politiche del *lifelong learning*, una ricerca che vede il diretto impegno degli Assessori e dei Ministri regionali competenti e, in particolare, di *Gianfranco Simoncini* (Regione Toscana), *Jane Davidson* (Galles), *Kent Johansson* (Vastra Gotaland), *Otto Jorgensen* (Vejle), *Candida Martinez Lopez* (Andalusia), *Jose Antonio Campos* e *Igone Azpíroz* (Paesi Baschi).

Per quanto concerne i riferimenti bibliografici, abbiamo scelto di riportare solamente i libri o i documenti direttamente utilizzati nel testo.

## La formazione come bene di consumo

### IL BENE DI CONSUMO FORMATIVO

La “McDonaldizzazione” della formazione è un fenomeno che oramai coinvolge tutto il mondo e l’ironia dell’espressione rivela solo una malcelata nostalgia verso un passato apparentemente più tranquillo. Ma la vera novità non è la standardizzazione propria dei prodotti di largo consumo (il vecchio modello scolastico tradizionale, in fondo, può non apparire molto distante dai McDonald’s: stesso prodotto per tutti e dovunque), al contrario il fenomeno che più caratterizza i nostri giorni è costituito dalla crescente segmentazione dell’offerta formativa e dei suoi livelli di qualità (o almeno di costo), in risposta ad una stratificazione educativa sempre più selettiva e differenziata. Accanto alla standardizzazione abbiamo la comparsa di offerte formative di “nicchia”, fino al ritorno al precettore (oggi *coach*), ma limitate a strati ristretti di popolazione.

Ciò che accomuna la formazione standardizzata e quella di élite è il fenomeno della commercializzazione. E, in effetti, grandi società di consulenza (come la *International Business Strategies*), ma anche servizi specializzati dei ministeri del commercio estero (si veda il servizio *Global education and training information system* del *British Council*), offro-

no studi di mercato sulle possibilità di investimenti e sulle relative previsioni di rendimento concernenti ogni livello, ogni settore merceologico e ogni paese, Italia inclusa. È così che si può sapere, ad esempio, che l'export di formazione del Regno Unito nel 2001-2002 ha raggiunto i 10,3 miliardi di £ e negli USA 11,493 miliardi di \$ (*Johnes*, 2004:5).

Si tratta di un fenomeno che è andato crescendo anche in relazione alla diminuzione dei tempi di lavoro, passati dalle 3000 ore per anno dell'inizio del XIX secolo, alle 1500-2000 ore nel 1970, per scendere ancora nell'Unione Europea a 1567, in America del Nord a 1729 ed in Asia a 1953 nel 2000, con punte massime di 2410 ore in Corea e minime di 1340 ore in Olanda (*Martin, Durand, Saint-Martin*, 2003:3). A questo processo si è accompagnata la messa a carico dell'individuo di attività funzionali all'attività produttiva, ma non svolte nel tempo e nel luogo di lavoro: tra queste la formazione.

Il mercato della formazione è un dato di fatto che pone in evidenza una parte della natura della formazione: il suo carattere di bene di consumo. Questa constatazione è densa di conseguenze teorico pratiche e richiede pertanto opportuni approfondimenti. Cerchiamo intanto di capire in cosa consiste un "bene di consumo formativo".

L'oggetto del consumo non è la conoscenza che si ricava da un'attività formativa (gli apprendimenti), questa infatti ne è al più il risultato. Confondere apprendimenti con formazione non giova alla chiarezza. L'oggetto del consumo educativo può essere identificato nella combinazione delle diverse componenti del "processo" che consente di acquisire conoscenza, che crea le condizioni per la sua trasmissione, per la sua acquisizione e per lo sviluppo di nuove conoscenze da parte dei soggetti in formazione. In altri termini, quanto viene consumato è una particolare combinazione di testi, operatori, metodi, strumenti, infrastrutture, certificazioni, etc. che si realizza nell'evento educativo. In ultima analisi,

quello che si acquisisce come bene di consumo è un evento o una serie di eventi concatenati da cui si attendono risultati in termini di apprendimenti.

La formazione come bene di consumo rappresenta, dunque, un oggetto complesso, costituito da varie componenti, ovvero da beni ad uso immediato e deperibili (i materiali didattici ad uso quotidiano), da beni ad uso durevole (le attrezzature), da beni non deperibili (le infrastrutture). È la formazione stessa – come attività produttiva – che assicura un valore aggiunto alla loro combinazione in quanto "accresce l'utilità di beni che non sarebbero in grado di soddisfare direttamente i bisogni umani" nello stato originario in cui si trovano (*Gilibert*, 1996:85). Di conseguenza, il nostro oggetto è costituito sia dalle singole componenti oggettive che dalle loro combinazioni (ovviamente qui non consideriamo l'azione del soggetto in quanto vogliamo occuparci solo del "bene").

Così, se prendiamo, ad esempio (*Oecd*:1998; *Uis, Oecd, Eurostat*:2002), le principali componenti di costo della formazione nel sistema scolastico obbligatorio (senza prendere in esame i costi indiretti ed i costi di opportunità, su cui torneremo nei prossimi paragrafi) e del loro peso rispettivo, possono essere individuate nelle seguenti:

Tabella 1

Amministrazione scolastica	3,5%
Docenze	46,5%
Gestione immobili (manutenzione, riscaldamento, etc.)	24,0%
Pasti	6,0%
Materiale didattico, attrezzature, biblioteca	4,0%
Orientamento e altri servizi individuali agli allievi	2,1%
Trasporti scolastici	2,9%
Altro	10,9%

Se prendiamo ad esempio le attività di educazione formale degli adulti, debbono essere tolte le spese per pasti e per tra-



sporti (un 9% che va a gravare sui costi indiretti a carico del partecipante), di conseguenza tutte le percentuali salgono in proporzione.

Diverso è il quadro della distribuzione dei costi nel caso di formazione nei luoghi di lavoro, dove il peso delle voci principali può essere stimato come segue:

Tabella 2

Costo del lavoro	50%
Docenze	25%
Alloggio	9%
Gestione immobili	6%
Amministrazione	5%
Viaggi, materiali, pasti	4%

È anche in questo senso che in prima approssimazione si può parlare di bene formativo come bene composto da diverse componenti.

Ma questi elenchi concernenti le principali voci di costo della formazione non coprono l'insieme del fenomeno. Altre componenti vi possono essere aggiunte – dalle spese per la ricerca, ai costi indiretti a carico dei partecipanti, etc. – (*Eurostat*, 2003:12), e forse non tutte le aggiunte possono essere oggetto del calcolo dei costi relativi, semplicemente perché non tutti i rapporti umani sono riducibili a rapporti commerciali. Tuttavia, anche se non tutta la formazione si traduce in beni di consumo oggetto di commercializzazione, ciò non significa che l'assenza di scambi a carattere commerciale escluda la presenza di beni di consumo.

Gli esseri umani si formano anche all'interno della naturalità dei processi che si sviluppano nella vita quotidiana e nel lavoro (educazione naturale), e qui la formazione non è necessariamente accompagnata da forme di scambio a carattere commerciale. L'educazione informale che si riceve nel rapporto con amici o parenti non ha questo carattere. Lo stesso si può dire degli apprendimenti che si ricavano dalla

partecipazione a movimenti sociali, alle diverse forme di vita associata. Ma ciò non significa che essa non si realizzi attraverso eventi fondati sulla combinazione di diverse componenti. L'educazione che si acquisisce in un luogo di lavoro dipende dalla qualità delle relazioni con i colleghi (ovvero da eventi quali riunioni, lavori in team, modalità di direzione, etc.), delle condizioni di sicurezza (ovvero dalle azioni di prevenzione e di diffusione della cultura della sicurezza), etc. Anche l'educazione naturale, dunque, si sviluppa attraverso eventi che sommano in loro una serie di componenti (e che in ultima analisi possono anche essere valutati in termini di costi e benefici sia individuali che sociali).

A queste considerazioni si oppongono teorie che sottolineano la "natura duale" dei beni formativi e culturali. Esse basano i loro giudizi in primo luogo sull'affermazione che educazione e cultura sono il risultato del lavoro umano e della sua creatività, differenziandosi in questo dal lavoro dell'uomo sulle risorse naturali. In secondo luogo, essi sottolineano come tali prodotti esprimano significati simbolici che attribuiscono loro valore culturale ed un significato distinto da qualunque valore commerciale che loro possano possedere (*Wouters, De Meester*, 2005:13). Dall'altra vanno ricordate analisi (*Jennar*:2004) che vi leggono la caduta del "modello europeo" basato sui diritti collettivi a servizi pubblici in favore di una privatizzazione dell'educazione.

A noi pare che entrambe le preoccupazioni non mettano in ogni caso in discussione il dato empirico da cui intendiamo muovere, ovvero la dimensione della formazione quale bene di consumo. Essa, d'altra parte, non può neppure essere considerata come "bene pubblico" se la non rivalità e la non esclusione costituiscono le caratteristiche intrinseche del concetto di bene pubblico (*Greffe*, 1997:127). L'educazione informale è, in realtà, l'unica dimensione dell'educazione che, almeno in parte, risponde a tutte le caratteristiche del concetto di "bene pubblico" o "collettivo" in quanto:



- può essere consumata simultaneamente da più persone senza che la quantità consumata da uno faccia diminuire le quantità disponibili per altri;
- da essa non si può escludere il consumatore attraverso il pagamento di un prezzo (come la difesa nazionale, la sicurezza, la giustizia).

In conclusione, dunque, i beni di consumo formativo, ovvero l'“unità” oggetto di scambio e distribuzione può essere identificata con l'“evento formativo”, ovvero con l'azione formativa organizzata, descrivibile attraverso le diverse componenti proprie di ciascuna delle diverse forme che essa può assumere (dal corso, al seminario, al convegno, al *coaching* individuale, al *benchmarking*, al *team learning* in azienda, alla ricerca, al gruppo di progetto e di consulenza, etc.) e rispondente ad un bisogno educativo, ovvero ad obiettivi di base dichiarati e declinati in termini di risultati che si possono ottenere grazie al consumo e che possono avere impatto sulla qualità della vita presente e futura e del lavoro, rispondenti a criteri di utilità e piacere.

Il significato di queste riflessioni rispetto al terreno delle politiche della formazione è il seguente: se la politica ha tra le sue funzioni essenziali quella ridistribuire, la politica della formazione per assolvere a tale compito deve occuparsi in modo adeguato non solo e soprattutto dei sistemi formativi, ma anche e soprattutto delle possibilità e modalità di rapporto tra pubblico e beni del consumo formativo e di tutte le sue componenti.

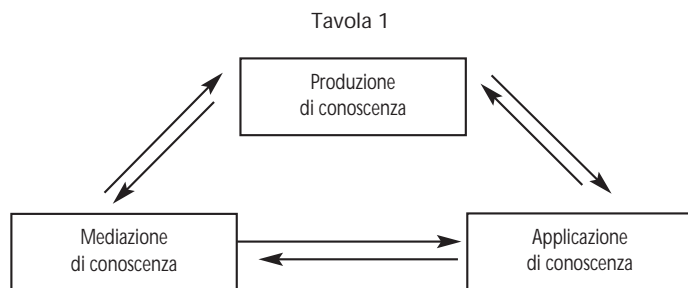
### LA FORMAZIONE COME PARTE DELLA GLOBALITÀ PRODUTTIVA

Guardare alla formazione in quanto bene di consumo non significa concepire il soggetto in formazione in una posizione necessariamente passiva.

Innanzitutto la formazione implica da parte dei “consumatori” non solo una funzione di “utilizzo” di un bene o di un servizio. Se è comprensibile parlare di utenti del servizio telefonico, è meno corretto adottare lo stesso concetto per i destinatari della formazione. La formazione implica, infatti, un'attività di produzione di sé, di reti, di significati, di conoscenze che comporta l'assunzione di un ruolo che necessariamente è attivo, produttivo, oltre che riproduttivo.

La particolarità del consumo educativo (assieme a quello culturale) consiste nel fatto che il pubblico, a partire dalle funzioni che svolge nel momento del consumo dei diversi tipi di beni, si configura come *soggetto modificante*. Nel consumo educativo, il pubblico può essere “autore” – per riprendere l'espressione coniata da *Walter Benjamin* – ma può anche limitarsi a riprodurre quanto ricevuto e quindi, in questo caso si dar luogo ad un consumo di tipo passivo.

Gli studi sul ruolo del pubblico della formazione all'interno dei processi di innovazione hanno messo ben in luce quanto sia errato concepire in modo lineare il processo formativo distinguendo il momento della produzione di conoscenze, da quello della trasmissione, da quello della loro messa in pratica. Soprattutto nell'economia della conoscenza, negli stessi luoghi di lavoro il rapporto tra il momento della produzione di innovazioni e della loro “ingegnerizzazione” è molto stretto sia nelle innovazioni di processo, ma anche in quelle di prodotto di marketing e di organizzazione. Prima *Lundvall* (1988) e poi *Edquist* (1997) hanno elaborato un modello applicato alla produzione di innovazione caratterizzato dalla interazione costante tra tre elementi: la produzione, la mediazione e l'applicazione di conoscenza.



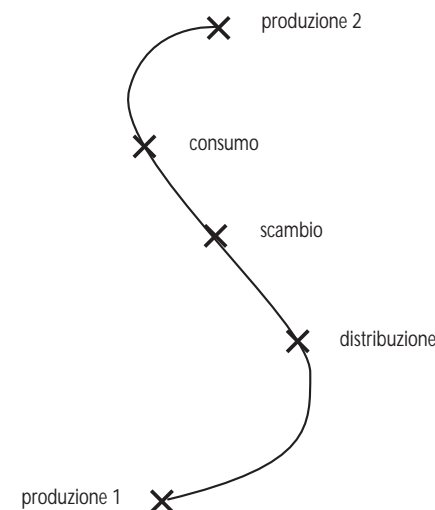
Il consumo di beni formativi è strettamente integrato con la vita quotidiana e lavorativa in cui il soggetto è implicato. Per questo le conoscenze e gli apprendimenti in generale acquisiti a seguito di un evento formativo non vengono semplicemente assorbiti, ma sono oggetto di una azione reinterpreta-tiva che porta alla loro riproduzione o alla produzione di nuove conoscenze che genereranno ulteriori innovazioni. Questi i tratti essenziali del ruolo del soggetto impegnato in attività formative (ovvero nel consumo di beni formativi) all'interno di processi di innovazione, un ruolo tutt'altro che passivo. Qui si potrebbe tuttavia obiettare che non tutta la formazione è pensata per produrre innovazione e che comunque a non tutti i soggetti inseriti in tali processi è poi consentito di liberare le loro forze creative, sia nel lavoro che nella vita quotidiana.

Ma il ruolo del pubblico della formazione è attivo anche se non produce innovazioni di processo o di prodotto, anche quando non è geniale, anche quando è costretto ad apprendere contenuti, forme e modi decisi da altri sotto la minaccia di una certificazione negativa.

Il ruolo del pubblico è attivo proprio in quanto svolge una funzione di consumo, proprio perché assume il ruolo di consumatore di un bene formativo. Ed è attivo già solo per il fatto che il momento del consumo è parte integrante della produzione, è il momento che consente ad un prodotto di esistere. Un prodotto esiste non perché è stato prodotto, ma

diventa tale nel momento in cui viene consumato poiché è il fatto stesso di essere consumato che dà senso alla produzione, che le consente di riattivarsi e procedere alla produzione di nuovi prodotti.

Tavola 2  
Il consumo nel processo produttivo



La produzione di beni educativi dipende da chi determina le condizioni educative nel lavoro e nella vita quotidiana (per l'educazione informale) e da chi è addetto alla ricerca ed alla produzione di contenuti, alla definizione delle norme e regole che determinano l'intero processo (chi elabora norme a livello istituzionale, ma anche nelle imprese), chi produce gli strumenti e le infrastrutture per la formazione (case editrici, *software houses*, etc.).

La loro distribuzione è assicurata dai sistemi formativi e dai diversi tipi di organismi formativi che provvedono alla realizzazione (attraverso la combinazione dei diversi tipi di beni di consumo) ed alla distribuzione dell'offerta formativa.

Nel momento dello scambio si applicano le condizioni in base alle quali il pubblico può avere accesso all'offerta formativa, ovvero la corresponsione del prezzo richiesto per l'acquisizione del bene o del servizio.

Nel momento del consumo abbiamo infine l'incontro tra pubblico e beni e servizi educativi.

La produzione è il momento egemone, ma, tuttavia, ciascuno degli altri momenti svolge specifiche funzioni che determinano i modi in cui il processo produttivo raggiunge il proprio compimento nel consumo ("un prodotto per divenire tale ha bisogno di essere consumato"). È con l'attività di consumo di un prodotto che diviene possibile la riattivazione del processo produttivo, la seconda produzione: una scuola vuota è solo un edificio, essa diviene scuola solo nel momento in cui gli alunni la utilizzano per tale funzione e così un libro diviene tale solo nel momento in cui viene letto, prima è solamente un insieme di fogli stampati.

Queste considerazioni non negano il ruolo centrale della produzione. Essa oltre a fornire un oggetto per il soggetto (creare i diversi oggetti di cui si compone un bene formativo), *crea* un soggetto per l'oggetto prodotto (ovvero lo studente). È a partire dalla possibilità di produrre beni formativi, di distribuirli e, quindi, di venderli e farli utilizzare che si crea il pubblico della formazione: non bastano i formatori né le sedi formative per fare formazione. È, dunque, nei diversi momenti in cui il prodotto diviene tale che si avvia il processo di formazione del soggetto per l'oggetto. È nel momento della produzione di contenuti e di norme che già si inizia a pensare a come conformare il pubblico, è attraverso la distribuzione che si determina chi avrà accesso a cosa e dove, è attraverso lo scambio che si determinano le condizioni economiche per l'accesso, è attraverso il consumo che tutto questo diviene evento educativo, che il bene di consumo diviene tale, che "il prodotto diviene un prodotto effettivo" ed "il produttore diviene produttore".

Ma perché questo si verifichi è necessaria la partecipazione del pubblico, che deve attivarsi in quanto consumatore, deve avere accesso al prodotto e deve non solo acquisirlo, ma consumarlo. Non basta pagare una quota di iscrizione, ma si deve in qualche modo attivare un processo formativo, almeno da parte di alcuni. Il consumo di un bene formativo non avviene necessariamente secondo i fini ed i modi definiti dalla produzione. Chiunque può leggere il *Mein Kampf* di Hitler o vedere un telegiornale non per dividerne le idee, ma per essere sicuro di saper riconoscere gli adattamenti contemporanei di vecchi modelli di dominio e per impedirne la riproduzione. Ciò è possibile perché una prerogativa del consumo è quella di dar luogo all'*ultima rifinitura* del prodotto. Se per quanto riguarda tutti gli altri tipi di prodotto ciò si conclude generalmente con la dissoluzione del prodotto, l'*ultima rifinitura* "come operazione terminale del processo produttivo dei prodotti culturali, è quella nella quale il *prodotto crea il suo soggetto*, ovvero quello – sempre nuovo – nel quale il pubblico si riqualifica nei suoi modi di consumo" (*De Sanctis*, 1975:38).

L'ultima rifinitura corrisponde al modo in cui il soggetto elabora la sua risposta al bene di consumo con cui entra in rapporto. È in questo momento che – oltre a svolgere una funzione di riattivazione del processo produttivo grazie al fatto che consuma un prodotto – il soggetto produce se stesso.

Per le proprietà del consumo, ciò può avvenire non necessariamente nei modi e con i fini indotti dalla produzione. Il pubblico può scegliere i modi di consumo ed elaborare la propria risposta che può essere rispondente ai voleri della produzione, ma anche tendenzialmente autodeterminata. Il pubblico può quindi opporre alla volontà della produzione – tesa alla riproduzione di se stessa – una propria intenzionalità diversa e perfino antagonica.

Il pubblico è passivo non se viene considerato consumatore. Esso è passivo se viene passivizzato dai modi in cui è organizzato il momento del consumo, ovvero dai margini di libertà che esistono nel momento del consumo educativo.

Ciò spiega l'importanza di politiche che portino al superamento degli attuali eccessi regolativi che, attraverso norme, circolari, regolamenti arrivano a cercare di determinare tempi, luoghi, strumenti, comportamenti e, ancora di più, cosa si studia prima e cosa dopo, quali sono i contenuti da trattare e quanto tempo deve essere dedicato a ciascuno di essi, fino – un tempo – con quale mano si deve scrivere e come si deve essere abbigliati. La didattica invece di essere praticata come scienza per la costruzione di percorsi di liberazione delle intelligenze diventa legge e regolamento. Essa va ad assumere la funzione di determinazione dei modi di consumo, di macdonaldizzazione della formazione. In nome di una presunta qualità superiore della formazione si arrivano ad introdurre norme e procedure la cui funzione principale è quella di ridurre i margini di autonomia del momento del consumo educativo e di passivizzare i consumatori di educazione.

Di fronte a questo stato di cose, la politica non può fermarsi al compito di accrescere l'offerta di formazione e di estendere l'accesso alle opportunità esistenti. Il problema è anche – e ci verrebbe voglia di dire prima di tutto – di garantire ruoli e poteri nella formazione che consentano agli individui di provvedere all'elaborazione della loro risposta in coerenza con i propri obiettivi e motivi di sviluppo. Qui non ci riferiamo esclusivamente alla qualità dell'offerta, ma alla libertà di praticare diversi modi di consumo dei beni educativi e, quindi, di semplificare norme e procedure passando ad una direzione politica della formazione nella società, fondata piuttosto sul raggiungimento di obiettivi generali e rilevanti.

## MERCATO E MERCATI DELLA FORMAZIONE: UNA PRIMA DEFINIZIONE

La formazione come bene di consumo dispone necessariamente di un luogo in cui questo bene viene scambiato, ovvero in cui i beni formativi incontrano chi ne richiede l'utilizzo. Il luogo in cui avvengono i diversi scambi di beni e servizi inerenti la formazione, ovvero le contrattazioni libere tra venditori (scuole pubbliche e private, agenzie, università, etc.) ed acquirenti (studenti, lavoratori, imprenditori, etc.) ed a seguito delle quali si stabilisce il prezzo di tali beni e servizi (che non saranno mai a costo zero a causa dei diversi tipi di costi a carico del consumatore: costi, diretti, indiretti e di opportunità). Si può anche dire che il mercato della formazione è il luogo nel quale avviene l'incontro tra la domanda e l'offerta di un bene o di un servizio a carattere formativo.

Per domanda di formazione intendiamo la quantità di beni e servizi educativi che l'individuo è disposto ad acquistare ad un determinato prezzo e quindi a sostenere i costi connessi in un dato mercato ed in un determinato momento. "Il concetto di domanda va, dunque, al di là dell'idea comune di desiderio: se il desiderio non è reso effettivo dalla capacità e disponibilità di pagarne il corrispettivo, non si ha domanda in senso economico" (*Gilibert*, 1996:64 e segg).

Con tale concetto si indica la quantità di beni e servizi che gli individui vogliono e sono capaci di acquisire attraverso una transazione legale.

Per offerta di formazione intendiamo la quantità di un bene o servizio formativo che i produttori sono disposti a cedere ad un determinato prezzo e in una determinata unità di tempo.

Tuttavia parlare di mercato della formazione al singolare può apparire una semplificazione eccessiva se non si accompagna alla constatazione del carattere composito di un

bene formativo. Come abbiamo visto, per creare un evento formativo debbono concorrere più beni formativi, ciascuno dei quali può essere strutturato in un mercato distinto dall'altro in ragione del bene scambiato (il mercato dei libri, quello del software, etc.) o del tipo di evento formativo trattato (i diversi ordini di scuola, i diversi tipi di formazione professionale, etc.). Ciascuno di questi può poi articolarsi in diversi segmenti di mercato.

Il carattere fortemente variegato del mercato della formazione comporta che, a seconda dei settori e dei livelli territoriali, esso può vedere la compresenza di forme di concorrenza perfetta, di monopolio assoluto, di monopsonio, di oligopolio, di concorrenza monopolistica, di monopolio bilaterale.

Ciò significa che a seconda del tipo di mercato, dei suoi settori o segmenti abbiamo di fronte, comunque, una realtà che ha diffuse caratteristiche di libero mercato della formazione. In altre parole, anche nel momento in cui parliamo dei settori sottoposti a regime di monopolio o di oligopolio (la scuola, alcuni settori della formazione professionale) in realtà ci troviamo di fronte a situazioni più complesse in cui sono presenti settori o segmenti sottoposti a diversi regimi di mercato, alcuni dei quali aperti a forme di concorrenza (anche se, forse, raramente perfetta).

Se prendiamo ad esempio il settore della formazione per lo sviluppo delle competenze in impresa – che nei paesi a sviluppo economico avanzato assorbe la maggior parte degli investimenti nel campo dell'educazione in età adulta – possiamo constatare come vi si riscontrino quasi tutte le condizioni di base di un libero mercato:

- la proprietà delle risorse di lavoro e dei capitali (edifici, attrezzature dove si svolge la formazione) così come dei beni prodotti è privata e tali beni sono ceduti, sulla base di negoziazioni preliminari, a tutte le imprese che intendano acquisirla;

- gli imprenditori privati sono liberi di procurarsi ed organizzare le risorse necessarie alla produzione dei beni e dei servizi formativi;
- ciascuna delle parti in causa – imprenditori e le società di formazione – cercano di trarre il massimo vantaggio dall'acquisto e dalla vendita di beni formativi;
- venditori e compratori agiscono in modo indipendente, nel senso che nessuno impone all'altro l'uso di una o di un gruppo di società di formazione e ciascuno di loro è libero di entrare ed uscire dal mercato a suo piacimento;
- i mercati funzionano con i loro autonomi meccanismi di coordinamento dei rapporti tra venditori ed acquirenti, al di fuori di una pianificazione statale ed il valore delle risorse e dei beni è determinato dal rapporto tra domanda e offerta;
- l'utilizzo efficiente delle risorse è autoregolato, i governi non vi giocano un ruolo significativo, neppure attraverso l'individuazione di limitazioni specifiche che evitino risultati di tipo indesiderato (ad eccezione delle norme generali sul commercio e sul diritto privato).

## MERCATO MONDIALE E COMPETENZE

Quello della formazione è un mercato che, al pari di quelli relativi ad altri beni o servizi, ha dimensioni locale, nazionale, mondiale e che dalla seconda metà del XX secolo è stato interessato da un processo di liberalizzazione degli scambi, di liberalizzazione dei movimenti dei capitali con l'avvento delle prime imprese formative multinazionali, dal progresso tecnologico e in particolare dalle nuove tecnologie applicate alla formazione a distanza.

Tale fenomeno si è intensificato a partire dalla creazione, il 1 gennaio 1995, dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio – OMC, la cui funzione principale è di supportare la definizione, monitorare e far rispettare gli accordi tra i 148



(al 2006) Stati membri, finalizzati ad eliminare gli ostacoli al commercio internazionale. L'OMC è stata istituita sulla base di un Accordo sottoscritto a Marrakesh il 15 Aprile 1994 (noto anche come "WTO Agreement"). Tra gli allegati a questo accordo c'è l'Accordo Generale sul Commercio dei Servizi (AGCS), meglio noto come *General Agreement on Trade in Services* (GATS). L'AGCS è un trattato internazionale i cui obiettivi sono «le misure che riguardano il commercio dei servizi» (vedi articolo 1.1 del testo), ovvero l'insieme delle leggi, delle procedure e delle decisioni amministrative nazionali, regionali e locali (articolo 28) prese da «governi o amministrazioni centrali, regionali, locali, e organismi non governativi, nel momento in cui questi esercitano potere delegati» (articolo 1.3 a). L'ACGS non determina un quadro di accordi definitivi, ma piuttosto un processo che impegna gli Stati membri a procedere progressivamente nei settori dei servizi – attraverso negoziati successivi – a nuove liberalizzazioni (articolo 19). È su questa base giuridica che l'OMC – nel quadro dell'AGCS – ha iniziato a lavorare alla definizione di accordi per l'abolizione delle barriere commerciali nel settore della formazione.

Le determinazioni più significative per il settore della formazione riguardano la classificazione dei settori del mercato in cui essa si articola, individuati (OMC:1998) nei seguenti:

1. *settore primario*: l'insegnamento a livello materno ed elementare;
2. *settore secondario*: l'insegnamento secondario del primo e del secondo ciclo, l'insegnamento tecnico, l'insegnamento professionale e l'insegnamento destinato agli handicappati;
3. *settore superiore*: l'insegnamento tecnico e professionale del terzo ciclo, l'insegnamento universitario;
4. *settore dell'educazione per adulti*: corsi diurni e serali per adulti, educazione permanente, «università aperte», corsi

di alfabetizzazione, corsi per corrispondenza, corsi tramite radio o televisione;

5. *altri servizi educativi*: tutte le altre attività d'insegnamento che non rientrano nei settori precedenti, compresi i corsi privati a domicilio.

L'articolo 1 dell'ACGS definisce poi le modalità in cui la fornitura di un servizio può essere erogata attraverso l'individuazione delle seguenti tipologie:

1. in provenienza dal territorio di uno Stato membro e destinato verso il territorio di un altro Stato membro;
2. sul territorio di uno Stato membro e rivolta ai consumatori di servizi in altri Stati membri;
3. da un fornitore di servizi operante in uno Stato membro attraverso la sua presenza commerciale sul territorio di un altro Stato membro;
4. da un fornitore di servizi operante in uno Stato membro attraverso la presenza di persone fisiche di uno Stato membro sul territorio di un altro Stato membro.

La proiezione di queste norme sul piano della formazione – svolta dal CERI (*Larsen, Martin, Morris:2002*) propone le seguenti esemplificazioni per ciascuna delle quattro modalità:

1. CD-ROM, libri di testo, o un servizio prestato attraverso internet;
2. uno studente iscritto presso un organismo formativo all'estero;
3. organismi formativi operanti all'estero attraverso, ad esempio, l'apertura di sedi formative o di servizi di supporto in un altro Stato;
4. presenza di persone fisiche, ovvero di professionisti, formatori o ricercatori che svolgono attività di formazione in un altro Stato.

Le modalità di applicazione di questi principi sono opzionali, ma la loro estensione costituisce un processo in continua negoziazione cui partecipa un numero crescente di Stati.

È anche in questo quadro che vanno considerate due politiche dell'Unione Europea volte da una parte a favorire lo sviluppo di un Mercato interno attraverso la soppressione degli ostacoli alla libera circolazione delle imprese operanti nel settore dei servizi, progettata per il 2007 (anche in una prospettiva di costruzione di un'area di libero scambio a livello transatlantico).

E, in secondo luogo, è in questo contesto che vanno analizzate le politiche volte a favorire la mobilità delle persone anche attraverso il riconoscimento delle qualifiche professionali e, soprattutto, attraverso la costruzione di un comune quadro di riferimento per il riconoscimento delle competenze. Non può sfuggire che una competenza descritta, validata e certificata in forme e modalità condivise porta all'aumento degli scambi internazionali nel campo della formazione ed apre il terreno a nuovi attori e, in ultima conseguenza, comporta l'accrescimento della mobilità sul mercato del lavoro internazionale.

A questo proposito, se è vero che il Parlamento europeo ed il Consiglio dei Ministri dell'UE sono impegnati sin dagli anni '80 nell'approvazione delle norme necessarie, se le Conclusioni del Consiglio dei Ministri dell'educazione tenutosi a Maastricht nel dicembre del 2004 hanno approvato un documento significativo a favore del riconoscimento delle competenze e della mobilità degli individui, è pur vero che la Corte di giustizia europea è costantemente impegnata nel richiamo degli Stati membri dell'UE al rispetto delle norme vigenti (tra il 2002 ed il 2004 l'Italia è stata richiamata almeno due volte per anno per il mancato rispetto delle regole comuni).

Al di là delle vicende del momento, l'impegno sul terreno della definizione di un quadro comune concernente non

tanto le qualifiche, ma in particolare le competenze potrebbe avere un enorme impatto sul mercato della formazione in quanto potrebbe costituire la nuova unità di misura attraverso cui giungere a definire il valore effettivo (anche commerciale) di un bene formativo.

Per valutare la portata di tali prospettive sarebbe utile considerare la consistenza del mercato della formazione.

Solamente alla fine degli anni '90 si è iniziato a porre le basi per uno studio approfondito che fornisca gli elementi di conoscenza necessari per avere il controllo delle transazioni che avvengono nel mercato della formazione in tutta la sua entità. Studi importanti sono in corso, fondati su metodologie che dovrebbero garantire una comparabilità dei dati a livello mondiale (*Uis, Oecd, Eurostat:2002*).

I dati che l'*International Finance Corporation* del *World Bank Group* (*Perkinson:2005*) offre nel frattempo presentano:

- un volume di investimenti pari a 2,2 trilioni di \$ per anno (di cui un terzo all'interno degli USA e solo il 15% nei paesi in via di sviluppo);
- una percentuale di occupati pari al 5% della forza lavoro a livello mondiale.

Vi è poi da tener presente la domanda potenziale di formazione che è in costante e sempre più rapido aumento dal momento che l'accrescimento della popolazione del pianeta avanza al ritmo di un miliardo ogni 13 anni.

## ECONOMIA DELL'APPRENDIMENTO E COMPETIZIONE

Le potenzialità e necessità di espansione del mercato della formazione oltre che da fattori demografici dipendono dai modi di produzione. L'affermarsi di una economia "knowledge intensive", rispetto ad una "capital intensive", o "labour intensive" (*Ocde, 2000:126*) costituisce un decisivo fat-



tore di accrescimento dell'attenzione verso gli investimenti in formazione. L'espansione dell'economia della conoscenza crea infatti le condizioni e la necessità di una estensione delle opportunità di accesso alla formazione, in altri termini di un miglioramento delle condizioni educative della popolazione.

In Europa, questa connessione si è affermata nel 2000 con il lancio da parte dell'Unione Europea della cosiddetta "Strategia di Lisbona" (*European Council*:2000), in cui l'obiettivo dello sviluppo di una economia della conoscenza viene accompagnato dall'impegno per la creazione di una società della conoscenza (ma a cinque anni dal lancio le spese del bilancio europeo per il sostegno alle aziende produttrici di tabacco superavano ancora quello per i programmi per l'innovazione nella formazione professionale).

Il nesso esiste in quanto lo sviluppo di una economia della conoscenza (*World Bank*:2002) si fonda su quattro pilastri:

- un contesto economico ed istituzionale che incentiva l'utilizzazione efficiente delle conoscenze nuove e di quelle esistenti e lo sviluppo dell'imprenditorialità;
- una popolazione educata e competente nel creare, condividere ed utilizzare la conoscenza;
- infrastrutture capaci di facilitare un efficace comunicazione, disseminazione ed elaborazione dell'informazione;
- un efficiente e innovativo sistema di imprese, centri di ricerca, università, consulenti e altre organizzazioni capaci di operare a livello globale nel crescente stock di conoscenze, assimilarle e adattare ai bisogni locali e creare nuove tecnologie.

Ma forse la descrizione dei modi attuali di produzione attraverso la metafora dell'economia della conoscenza accentua l'attenzione verso i *risultati* e lascia in ombra i processi di produzione delle conoscenze fondati su *processi*

di apprendimento. La crescente rapidità dei cambiamenti nella produzione è alimentata dal processo di produzione e distruzione, sostituzione delle conoscenze, ovvero dalla capacità delle persone di apprendere a produrre nuove conoscenze e di dimenticare quelle obsolete. La novità per le imprese è che tale risultato può essere perseguito sia attraverso il semplice utilizzo di conoscenze prodotte in altre sedi, nei laboratori di ricerca, sia attraverso il costante impegno delle imprese stesse e dei loro addetti in processi di produzione-assorbimento-implementazione-produzione di nuove conoscenze e, quindi, di distruzione delle vecchie conoscenze. Questo processo si caratterizza non tanto per l'utilizzo intensivo di conoscenze, ma piuttosto per la capacità di produrle. Esso è possibile se un numero sempre più esteso di addetti alla produzione partecipa ai processi di produzione di nuove conoscenze, di innovazione della produzione. Ciò avviene non solo a livello organizzativo, attraverso la creazione di organizzazioni che sanno migliorarsi costantemente, ma se queste organizzazioni sanno porre in condizione di apprendere gli individui che vivono al loro interno. Gli apprendimenti non dipendono solo dalla quantità di informazioni trasferite da un soggetto all'altro, ma dal carattere riflessivo dell'attività produttiva svolta, dalla possibilità di crearvi conoscenze nuove. Si tratta di un modello diverso di concezione dell'attività produttiva, che oltre che all'utilizzazione delle conoscenze presta attenzione alla gestione dei processi di produzione e di assorbimento delle stesse. È per questo che ci pare corretto riprendere il concetto più estensivo della *learning economy* (*Oecd*, 2000:29 e 126).

In un contesto di *learning economy* la competizione tra imprese e tra sistemi produttivi si basa non solo sulla capacità di assorbire innovazione, ma sulla capacità di produrla sia nei laboratori di ricerca che nella attività produttiva quotidiana. Da qui il rafforzamento della *learning competition*

non solo tra individui, ma tra organizzazioni e tra territori (Stati, regioni, distretti). Una competizione che ha per oggetto la possibilità di apprendere e si sviluppa sul terreno sia dell'educazione informale (vivere in territori in cui vi è maggiore disponibilità di infrastrutture per l'apprendimento, assumere ruoli e funzioni nella produzione con un elevato livello di qualità educativa, far parte di reti di apprendimento dinamico), che rispetto alla possibilità di disporre di maggiori dosi di beni di consumo a carattere formativo. Tutto questo ha come risultato l'accrescimento della domanda formativa, con conseguenze anche sullo sviluppo dell'offerta di beni formativi (*Oecd*, 2000:126 e segg). Nel quadro della *learning competition*, la domanda di formazione tende a farsi sempre meno standardizzata, a differenziarsi per tipi di prodotto, per contenuti, per livelli, connessa come è alle condizioni di vita e di lavoro del soggetto. Questo fattore oltre a far crescere il mercato della formazione può, però, anche aumentare la polarizzazione educativa nella società, può guidare la "mano invisibile" dell'economia di mercato ad accentuare le differenze della distribuzione di beni formativi, rafforzando le attuali forme di emarginazione dalla formazione.

### IL PROBLEMA DELLA SCARSITÀ

Con lo sviluppo della *learning economy* la domanda di formazione cresce al punto tale da far riapparire anche nei paesi più sviluppati il problema della scarsità dell'offerta di beni di consumo educativo, tipica delle società prive di sistemi educativi.

Una situazione di scarsità è caratterizzata da un fenomeno di "sproporzione tra esigenze e mezzi atti a soddisfarle". Il superamento di una situazione di scarsità richiede una maggiore razionalità nell'utilizzazione delle risorse a disposizione per soddisfare nella massima misura i propri bisogni

e, inoltre, una capacità di rigenerazione delle risorse distrutte con il consumo (la distruzione di vecchi beni educativi derivante dai processi di innovazione nelle conoscenze e nella formazione, oltre che il rinnovamento delle infrastrutture e degli strumenti) e di sottoutilizzazione delle risorse disponibili potenzialmente capaci di produrre nuovi beni (*Gilibert*, 1996:570).

Il fenomeno della scarsità nella formazione si determina non tanto in relazione alle utopie (*"Lifelong learning for all"*, ad esempio, importante come linea guida, ma di scarso valore programmatico), quanto piuttosto in rapporto ad una valutazione della domanda reale e potenziale che sul breve e medio periodo interessa o potrebbe interessare il mercato della formazione. L'ipotesi che avanziamo è che in una economia della conoscenza ed ancora di più in una economia dell'apprendimento la scarsità di beni formativi disponibili costituisce un fenomeno costante generato dai fenomeni di competizione tra territori, organizzazioni, individui. L'assenza di una permanente opera di riequilibrio tra domanda e offerta di formazione può produrre una compressione della domanda di beni e la ricerca di beni alternativi, oppure la rinuncia al loro utilizzo.

La scarsità va letta non in senso assoluto, ovvero la mancanza di ogni tipo di bene educativo, ma piuttosto in termini relativi, in relazione alle richieste dei singoli individui e delle singole organizzazioni da cui deriva una domanda potenziale. Essi sono portatori oltre che di una domanda standardizzata, di esigenze che richiedono un alto livello di personalizzazione e di individualizzazione dell'offerta. Tale livello sarà ancor più accentuato nel momento in cui la domanda di formazione si articolerà anche per competenze e l'offerta – almeno un certo tipo di offerta – dovrà assicurare la propria "utilità" rispetto alla domanda che l'ha generata e legittimata. Il carattere relativo della scarsità va letto anche in relazione al bisogno di "as-

sorbimento” di conoscenze dei sistemi produttivi e dei loro settori.

Le dimensioni quantitative della scarsità emergono nel momento in cui ci interroghiamo rispetto all'esistenza di un'offerta che, in relazione a tutte le diverse fonti di domanda potenziale, sappia:

- coprire la diversità di conoscenze e competenze oggetto di domanda;
- adeguarsi alla diversità – per ciascuna di queste – dei livelli di approfondimento, ma anche dei diversi livelli di qualità (non sempre il prodotto migliore è quello più adeguato);
- garantire la possibilità di acquisire beni formativi che consentano la creazione di nuove conoscenze, in particolare nei luoghi di lavoro;
- garantire la possibilità di entrare in processi formativi che assicurino il conseguimento delle conoscenze e delle competenze desiderate, al livello prescelto ma secondo modi di consumo, ovvero attraverso le metodologie più adatte alle condizioni di partecipazione ed agli stili di apprendimento di ciascuno dei potenziali consumatori (corsi lunghi, brevi o compatti, seminari residenziali o non, *blended* o non, *coaching* o autoformazione assistita, etc.);
- assicurare un'accessibilità nei diversi momenti della giornata e nei diversi periodi dell'anno;
- disporre di una rete distributiva presente su tutto il territorio.

Queste sei condizioni oggi non esistono per alcun tipo di bene formativo, da qui la constatazione di uno stato di scarsità oggi compensato essenzialmente da modalità di autoformazione (che nel peggiore dei casi ritorna alle vecchie gloriose forme di autodidassi) o dalla nascita di mercati formativi di nicchia anche a dimensione mondiale (si

pensi agli MBA olandesi o statunitensi da cui passano i nuovi manager, la costruzione di proprie reti di fornitori da parte delle maggiori aziende, etc.).

In assenza di prodotti adeguati alla domanda il rischio è che – almeno in alcuni territori, per alcune organizzazioni e per alcuni individui – i processi di estensione del mercato della formazione non si sviluppino anche a causa della non utilità dei prodotti esistenti e della difficoltà di sostituirli con altri beni da parte dei loro produttori (scuola, agenzie formative, etc.).

I beni da creare sono compositi e fondamentalmente le nuove caratteristiche di cui hanno bisogno per coprire la domanda potenziale richiedono un livello di investimenti sia in nuovi contenuti, ma anche e soprattutto in capacità di gestire nuove modalità di organizzazione dei processi formativi, secondo modalità “centrate sulla domanda”.

La portata degli investimenti però è tale che la ricerca dell'equilibrio tra costi e benefici non può essere poggiata sulla finanza pubblica. La domanda di *lifelong learning* in quanto interessa potenzialmente tutti in tutte le età della vita può trovare risposte solamente nell'aumento delle spese per la formazione da parte dei soggetti economici e su un intervento pubblico centrato su funzioni e obiettivi strategici.

## UN NUOVO MODELLO DI REGOLAZIONE DEL MERCATO

Da quanto detto si ricavano due compiti fondamentali per le politiche pubbliche, ovvero intervenire per favorire la produzione di eventi educativi, promuovendo investimenti e l'incremento di “spese autonome aggiuntive” da parte dei privati ed allo stesso tempo intervenire a livello della “distribuzione personale” per sostenere l'uguaglianza nelle opportunità di accesso alla formazione.

Nell'educazione in età adulta la sfera del libero mercato auto regolamentato è prevalente. I risultati dell'indagine ELCA (*Enquête sur la littératie et les compétences des adultes*) provano come nel 2003 in nessun paese più del 10-13% dei cittadini in età superiore ai 15 anni poteva attendersi dallo Stato un supporto finanziario per la partecipazione ad attività di formazione e di educazione degli adulti. Maggiori erano, invece, le probabilità di attendersi un supporto finanziario da parte dell'impresa (nel 35 o nel 55% dei casi a seconda dei paesi, ad eccezione dell'Italia in cui le imprese intervengono nel 27,1% dei casi per quanto riguarda gli uomini e nel 16,3% dei casi relativamente alle donne). Dovunque, l'assunzione dei costi da parte delle famiglie è essenziale, raggiungendo in Italia livelli superiori al 35% (36,9% degli uomini e 44,2% delle donne), con la particolarità di essere l'unico paese in cui l'autofinanziamento è la condizione prevalente di partecipazione alla formazione (*Ministère de l'industrie, Statistique Canada e Oecd*, 2005:101).

Sempre secondo quest'indagine la partecipazione alle attività di educazione degli adulti in Italia interessava, nel 2003, il 18,9% dei cittadini, a fronte del 47% delle Bermuda o del 54,6% degli Usa (97).

L'intervento diretto dello Stato ha, dunque, un ruolo marginale e, come risulta dalla stessa indagine così come confermato da altri dati della Commissione Europea, tale intervento solo in parte riesce a raggiungere gli strati più sfavoriti di popolazione.

Tutto questo conferma la necessità di concepire e porre in atto un modello di politica che tenda a regolare il mercato dell'educazione piuttosto che a negarlo attraverso politiche di promozione e sostegno di monopoli o di oligopoli. Se l'obiettivo è quello dell'aumento della quantità e qualità dell'offerta, la forma di mercato monopolista o quella oligopolista, caratterizzate dalla prevalenza di uno o di pochi operatori, non assicurano i risultati attesi dal momento che "il monopo-

lista offre sul mercato una minore quantità di merce rispetto a quella offerta dall'impresa concorrenziale" ed a costi più elevati (*Gilibert*, 1996:137), e visto che "l'equilibrio del monopolista è dato dalla quantità in corrispondenza della quale risultano eguali il ricavo marginale ed il costo marginale" (136). In regime di monopolio, infatti, gli introiti non aumentano con l'aumentare dell'offerta o del numero di consumatori, al contrario i vantaggi economici diminuiscono proprio con l'aumento dell'offerta, e questo anche nei casi in cui le entrate del monopolista abbiano una percentuale derivata dalle quote di iscrizione. Dato che un regime di monopolio nell'educazione si basa fundamentalmente sulla spesa pubblica, la vera questione è se questa spesa potrà estendersi nelle forme attuali fino a coprire l'intera domanda di *lifelong learning*, oppure se le percentuali attuali siano oramai vicine ai massimi raggiungibili nell'attuale fase di revisione dello stato sociale e di nuovi modelli che tendono a spostare sul lavoro quello che prima era finanziato dal bilancio dello stato.

Se la risposta al problema è l'ampliamento dell'offerta, ci pare possibile affermare che solo l'esistenza di imprese operanti nel campo della formazione e in concorrenza tra loro può garantire una continua espansione dell'offerta, ovviamente a condizione che vi sia un equilibrio accettabile tra ricavo totale e costo totale. Ma questo non può verificarsi all'interno di mercati perturbati dalla presenza di soggetti monopolisti, che in modo diretto o indiretto possono determinare la temporanea variazione dei prezzi avvantaggiandosi della disponibilità di beni pubblici. Gli investimenti nel settore crescono a condizione che vi siano condizioni generali trasparenti e stabili sia nel breve che nel medio periodo e che la domanda di beni di consumo educativo si traduca in acquisto dei beni.

Si tratta allora di verificare in quali modi e poi con quali strumenti si può agire per far esprimere la domanda di formazione.

## BIBLIOGRAFIA

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2005), *Commission Staff Working Paper: Progress Towards the Lisbon Objectives in Education And Training, 2005 Report*, Brussels, 22.3.2005, Sec (2005) 419.
- DE SANCTIS F.M. (1975), *Educazione in età adulta*, La Nuova Italia, Firenze.
- EDQUIST C. (a cura di) (1997), *Systems of innovation: Technologies, Institutions and Organisations*, Pinter Publishers, London.
- EDUCATION MARKET RESEARCH AND OPEN BOOK PUBLISHING (october 2004), *K-12 market growth rates*, NY.
- EUROPEAN COUNCIL (march 2000), *Conclusions of Lisbon*, 23/24.
- EUROSTAT (2002), *European social statistics. Continuing vocational training survey (CVTS2). Data 1999*, European Communities, Luxembourg.
- EUROSTAT (2003), *A short guide to educational expenditure statistics*, European Communities, Luxembourg.
- EUROSTAT (2004), *How Europeans spend their time. Everyday life of women and men. Data 1998-2002*, European Communities, Luxembourg.
- GILIBERT A. (1996), *Manuale di economia politica*, Lattes, Torino.
- GREFFE X. (1997), *Economie des politiques publiques*, Dalloz, Paris.
- JENNAR R.M. (2004), *Globalizzazione: L'agenda segreta dell'Europa: come azzerare 200 anni di conquiste politiche e sociali nel Nord e ricolonizzare il Sud*, Oxfam, anche in [www.nuovimondimedia.it/](http://www.nuovimondimedia.it/)
- JOHNS G. (april 2004), *The global value of education and training exports in UK economy*, British Council.
- LARSEN K., MARTIN J.P., MORRIS R. (2002), *Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues*, CERI working paper, OECD Publications, Paris.
- LUNDVALL B.A. (1988), *Innovation as an interactive process: From user producer interaction to the national system of innovation*, in Dosi G., *Technical change and economic theory*, Pinter Publishers, London.
- MARTIN J.P., DURAND M., SAINT-MARTIN A. (2003), *La réduction du temps de travail: une comparaison de la politique des "35 heures" avec les politiques des autres pays membres de l'Ocde*, Paris.
- MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE, STATISTIQUE CANADA ET ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2005), *Apprentissage et réussite. Premiers résultats de l'enquête sur la littératie et les compétences des adultes*, Ottawa-Paris.
- OECD (1998), *Alternative approaches to financing lifelong learning: Country report Sweden*, OECD Publications, Paris.
- OECD (2000), *Knowledge Management, in the Learning Society*, OECD Publications, Paris.
- OMC (15 aprile 1994), *UNTS No. 31874*, noto anche come *WTO Agreement*, Marrakesh.
- OMC (23 settembre 1998), *S/C/W/49*, (98-3691), classificazione dell'OMC: doc MTNGNS/W/120
- PERKINSON R. (august 2005), *Global Education Market*, PP, Singapore.
- RAPPORTO KOK (november 2004), *Facing the Challenge-The Lisbon Strategy for Growth and Employment*.
- ROBERTSON S., BONAL X., DALE R. (august 2001), *GATS and the Education Service Industry: The Politics of Scale and Global Re-territorialization*, Submitted to Comparative Education Review.
- Training Market Report 2003*, Key Note Publications Ltd.
- TUJINMAN A., HELLSTROM Z. (2001), *Curious Minds. Nordic Adult Education Compared*, Nordic Council of Ministers, FOVU, Copenhagen, Denmark.
- UIS, OECD, EUROSTAT (2002), *Data Collection on Education Statistics*, Paris.
- WORLD BANK (2002), *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries*, Washington D.C.
- WOUTERS J., DE MEESTER B. (april 2005), *UNESCO's Convention on Cultural Diversity and WTO Law: Complementary or Contradictory?* Leuven University, Faculty of Law, Institute for International Law, Working Paper No 73.

## SITI INTERNET

[www.internationalbusinessstrategies.com](http://www.internationalbusinessstrategies.com)

[www.britishcouncil.org/ecs/market\\_information/getis/index.htm](http://www.britishcouncil.org/ecs/market_information/getis/index.htm)

## Il consumo e il pubblico della formazione

### PREMESSA

In questo capitolo cercheremo di comprendere quali siano i fattori principali che possono determinare lo sviluppo della domanda di formazione e, quindi, maggiori e migliori possibilità di distribuzione del consumo educativo. Si tratta dei fattori che influenzano o determinano la possibilità di individui e organizzazioni di divenire consumatori di beni formativi.

In chiave di economia politica della formazione potremmo dire che cercheremo di delineare i fondamenti per uno studio dei comportamenti di individui e organizzazioni finalizzati al soddisfacimento dei bisogni e alla soluzione dei problemi che li hanno generati. Dato che la ricerca empirica in materia non è ancora sufficiente a determinare “leggi”, ci limiteremo a mettere a punto ipotesi che aiutino a comprendere i modi in cui i fenomeni si manifestano. Nei capitoli successivi cercheremo, quindi, di stabilire la condotta più razionale per risolverli attraverso le politiche e le loro misure. Ma, a partire da queste premesse, non correremo il rischio di limitarci a dire che per migliorare le condizioni educative della popolazione basta aumentare la spesa pubblica di uno o due punti sul prodotto interno lordo (passare dal 5% al 7% porterebbe l'Italia semplicemente ai livelli di spesa del Cile, nel



1999 pari al 7,2% del Prodotto interno lordo – *Unisco*:2003), o aumentare la qualità e la quantità dell'offerta.

### IL CONSUMO FORMATIVO E LE SUE SPECIFICITÀ

Il consumo di un bene o di un servizio formativo può essere definita come l'azione volta allo scopo di soddisfare direttamente un bisogno (*Gilibert*, 1996:31). Questa definizione poggia su due fondamentali: il fatto che il consumo di un bene o di un servizio formativo dipenda dall'esistenza di un bisogno (apprendere nuove competenze per migliorare la qualità della propria vita personale o professionale) e che i consumatori ne ricerchino la disponibilità in ragione dell'utilità attribuita all'oggetto del consumo, ovvero ai risultati attesi (la possibilità di trarre vantaggio sul lavoro grazie alle specifiche competenze acquisite).

Questa definizione – comune a tutti i beni economici – ha il vantaggio di semplificare la complessità del consumo formativo, ma proprio per questo la sua adozione richiede alcune specifiche.

In primo luogo, è nota la problematicità della nozione di bisogno formativo e, di conseguenza, l'estrema difficoltà di determinare l'utilità del consumo che esso ha provocato. Per questo, riteniamo utile inserire nella nozione di consumo formativo il riferimento al *problema che ha generato il bisogno*. Per dare maggiore oggettività al processo conviene muovere dall'individuazione della fase che ha prodotto il bisogno, che qui individuiamo nella presenza e nella percezione di un problema da parte del soggetto interessato. Il bisogno di apprendere una lingua può nascere, ad esempio, dai problemi presenti nell'attività commerciale di un'azienda, nella propria vita di relazioni, nella ricerca di un proprio migliore equilibrio attraverso il piacere di apprendere. Un comportamento razionale mirerà a rapportare il bisogno a scelte di consumo

conseguenti, ovviamente a condizione che le scelte compiute dal soggetto nelle diverse fasi del processo siano compiute in condizioni di libertà e non imposte da altri soggetti (stato, imprese) in ragione di valutazioni corrispondenti al loro equilibrio, non necessariamente analogo a quello dell'individuo.

Nel modello che qui assumiamo il processo prenderebbe l'avvio dal *problema*, che dà origine a un *bisogno*, per passare quindi all'*emergenza della domanda* che esso ha prodotto, che a sua volta ha trovato soddisfazione nel *consumo di un evento educativo*, i cui effetti hanno esercitato il loro *impatto trasformativo sul problema* che aveva generato il bisogno e da cui, infine, si è prodotto o il ristabilimento dell'equilibrio precedente alla manifestazione del problema, oppure l'emergenza di nuovi "motivi di sviluppo".

Per descrivere il fenomeno "consumo educativo" optiamo per un modello semplificato che ne consideri i diversi momenti cruciali, in qualche misura posti in posizione gerarchica e ciascuno dei quali determinanti rispetto alla prosecuzione del processo di consumo. Ben sappiamo che i modelli lineari sono artificiali e che fra le diverse componenti di un processo vi è un rapporto interattivo e dialettico. Tuttavia, in questa sede ci pare utile partire dalla seppur sommaria descrizione delle diverse fasi, tenendo presente che lo scopo che perseguiamo è quello di capire come agire sull'aumento della domanda. A questo fine, proviamo a descrivere per ciascuna delle diverse fasi i fattori che favoriscono o ostacolano la conclusione positiva del processo, per poi individuare gli interventi politici che possono favorire maggiore equità ed efficienza nella formazione.

Il modello, nella sua rappresentazione lineare e semplificata, potrebbe essere così sintetizzato:

Problema → Bisogno → Domanda → Evento → Trasformazione → Sviluppi



Ciascuno di questi momenti richiederebbe un approfondimento specifico. Qui ci limitiamo a tratteggiarne le funzioni nel processo di consumo formativo.

Risalire al *Problema* che genera l'avvio del processo di consumo significa far riferimento oltre che alla soggettività del consumo, anche alla dimensione oggettiva, ovvero alle condizioni di vita e di lavoro che lo generano. La considerazione del problema costituisce il punto di riferimento per la successiva determinazione del valore dell'azione di consumo intrapresa, ammesso che si arrivi a procurarsi il bene adatto alla sua soluzione. Se i bisogni generati dai problemi sono infiniti, anche i problemi sono potenzialmente illimitati. Affinché un problema divenga lo *start up* di un processo di consumo educativo è necessario che il potenziale consumatore dia priorità ai problemi che possono avere una dimensione educativa e che ne colga la dimensione educativa stessa.

La nozione di problema è qui vista in stretta connessione con quella di necessità ed è estesa a tutto quanto può costituire un ostacolo al sentimento di piena realizzazione e costante sviluppo intellettuale costruita nel continuo confronto con il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, sia sul piano estetico che su quello alimentare e spirituale.

Ciò obbliga comunque a fare riferimento alla dimensione soggettiva, ovvero della percezione e della consapevolezza dell'esistenza del problema.

In questo modello, il *Bisogno* è letto come il risultato dell'azione riflessiva sulle condizioni di vita e di lavoro del soggetto, l'emergenza della volontà di attivare un percorso che porti alla loro trasformazione. Tale momento può avere diversa intensità, secondo una gradazione che va dall'assenza totale di riflessività (ovvero di connessione con il problema generatore e quindi dal carattere totalmente indotto del bisogno), alla sua costruzione sociale consapevole (si prenda ad esempio i progetti di sviluppo locale e di vita associata).

La *Domanda* identifica il momento in cui il bisogno si esprime nella ricerca e poi nell'individuazione del bene educativo atto a soddisfarlo.

L'*Evento* corrisponde al momento di incontro tra domanda e offerta educativa. In questo momento si generano processi di apprendimento. A seconda dei modi di consumo dell'evento, esso può dare vita a semplici processi di trasmissione culturale, oppure a processi di distruzione di vecchie conoscenze e di creazione di nuove.

La *Trasformazione* costituisce il momento in cui si inizia a verificare i risultati del consumo ed a dar vita ai processi di creazione di nuovi equilibri alterati dalla condizione di bisogno. È, di fatto, questo il momento che determina l'utilità, ovvero il valore del bene di consumo.

Gli *Sviluppi* fanno riferimento all'impatto dell'evento sulla propensione del consumatore a percepire nuovi problemi, a sviluppare nuove aspirazioni, a richiedere nuovi eventi formativi e a mirare a nuovi motivi di sviluppo.

## I SOGGETTI DEL CONSUMO NELLA FORMAZIONE

In questa sezione limitiamo la nostra analisi a due categorie di soggetti del consumo della formazione:

- gli individui singoli o associati;
- le imprese.

In entrambi i casi cercheremo di individuare i fattori che determinano la loro propensione al consumo e l'accesso al mercato della formazione. Introduciamo in via provvisoria le nozioni di *propensione al consumo* e di *accesso* precisando che per propensione al consumo intendiamo la potenzialità di un soggetto a divenire consumatore di beni formativi in ragione della quota di risorse (tempo e danaro) che può destinare alla formazione. Il risultato della propensione al consumo sarà, quindi, costituito dalla

domanda potenziale di un soggetto. Con accesso ci riferiamo, invece, alla effettiva possibilità di usufruire del bene che può essere acquisito. Se, ad esempio, prendiamo i giovani 15enni, per tutti loro possiamo ipotizzare una elevata propensione al consumo di corsi scolastici dovuta all'obbligo, salvo poi constatare che per una quota di loro – i *drop out* – tale possibilità è inesistente a causa delle condizioni di accesso al bene e dei modi di consumo praticati.

#### A. GLI INDIVIDUI

Ai fini della crescita dei consumatori di beni formativi va operata una distinzione tra fattori intrinseci e fattori sociali.

I primi si riferiscono alle caratteristiche del soggetto (età, genere, residenza, condizione fisica, etc.). Essi costituiscono un tipo di impedimento dovuto a fattori sociali e culturali, ovvero al modo in cui le differenze di razza o di età vengono associate o meno all'inclusione nella formazione.

Essi si differenziano dai fattori sociali per il fatto che le caratteristiche intrinseche del soggetto (età, sesso, condizioni fisiche, etc.) di per sé non costituiscono un impedimento all'accesso alla formazione. Essi incidono sulla propensione al consumo solo nel momento in cui i fattori sociali determinano quantità e qualità della distribuzione educativa: le donne possono entrare in formazione, ma non in tutti i paesi al mondo e non in tutte le facoltà universitarie allo stesso modo; i portatori di handicap o diversamente abili non necessariamente sono esclusi dalla formazione allo stesso modo e dovunque.

I fattori sociali della propensione al consumo si identificano per noi, per l'angolazione che ci appartiene con la dimensione educativa della vita quotidiana e del lavoro. Per dimensione educativa si intende il potenziale educativo – soprattutto di tipo informale – presente nel contesto in cui il soggetto vive e lavora, nella famiglia, nella società e nell'impresa. In altri termini, ciò che influenza la propensione al

consumo – oltre ai fattori intrinseci – sono gli apprendimenti informali costruiti dal soggetto in risposta alle condizioni di vita in cui vive. Così dalla mia vita di lavoratore a domicilio o di “lavoratore atipico” posso apprendere ad adattarmi alle condizioni esistenti, ma posso anche apprendere a sviluppare ulteriori conoscenze e competenze che mi portano a divenire, ad esempio, imprenditore e, quindi, ad entrare all'interno del mercato della formazione come portatore di una domanda più strutturata, consapevole e finalizzata.

I fattori sociali con il loro potenziale educativo sono in grado di produrre diversità e segmentazioni tra gli individui e, in particolare, per quanto riguarda i loro comportamenti rispetto alla formazione.

I principali fattori che consideriamo per la loro capacità di determinare l'essere ed il divenire del consumatore di formazione sono individuabili nel passato educativo del soggetto, ovvero nella sua biografia personale e sociale, nei modi in cui esso produce la propria esistenza attraverso il suo impegno in una attività produttiva (di lavoro dipendente, autonomo o imprenditoriale), nei modi in cui esso utilizza la quota di risorse che esso può utilizzare nel tempo di consumo.

Prendiamo ora in esame ciascuno di questi fattori:

1. lo stock personale, familiare, sociale di educazione cui il soggetto può attingere;
2. la qualità educativa dell'attività produttiva svolta ed il reddito percepito;
3. la quantità e la qualità dei consumi di ogni tipo.

Tenendo presente che la posizione di ogni individuo rispetto a ciascuno di questi fattori può collocarsi su livelli differenziati (alti, medi o bassi).

#### *Lo stock intellettuale personale*

Con il concetto di stock intellettuale personale facciamo riferimento al bagaglio di conoscenze possedute da ogni indivi-

duo e, inoltre, alle possibilità individuali di gestione dei propri processi formativi, del proprio sviluppo intellettuale.

Altri autori (*Glaeser, Laibson, Sacerdote*:2000) preferiscono usare la nozione di capitale sociale individuale definendolo come l'insieme delle competenze sociali individuali che sono in parte innate (ad esempio l'essere estroverso e carismatico) e in parte "coltivate" (ad esempio la popolarità), definizione ripresa anche da *De La Fuente* (2003: Annex, 136).

La differenza tra le due definizioni sta nel fatto che quello che qui è definito come innato è per noi invece costruito e costruibile, in quanto frutto delle possibilità individuali e collettive di acquisire determinate competenze. Queste dipendono sia dalla ricchezza culturale del contesto in cui cresciamo, sia dalle capacità individuali e collettive di *self directed learning*.

Entrambi questi elementi determinano la possibilità del soggetto di prendere parte ad attività di consumo educativo e la sua intensità.

Per descrivere il bagaglio di conoscenze del soggetto si fa di norma riferimento a quattro tipi diversi di conoscenza (*Lundvall, Johnson*, 1994:14), che qui di seguito riprendiamo specificandole però rispetto al tipo di conoscenze che il soggetto deve possedere rispetto all'autogestione dei processi formativi per divenire oltre che consumatore, anche pubblico dell'educazione:

- *conoscere cosa*, ovvero la conoscenza di fatti e nozioni che riguardano anche la gestione delle condizioni educative individuali e collettive e l'uso dei diversi tipi di strumenti e infrastrutture per l'apprendimento;
- *conoscere perché*, ovvero la conoscenza universale e teoretica, relativa ai principi e alle leggi della natura, della mente umana e della società, il senso educativo delle esperienze di vita e di lavoro;
- *conoscere come*, ovvero la conoscenza di tipo applicativo, connessa a specifici contesti e a pratiche, che si mani-

esta nell'abilità alimentata dall'esperienza che consente di individuare soluzioni a problemi anche di natura complessa, come curare il proprio sviluppo intellettuale nella vita quotidiana e di lavoro utilizzando tutto ciò che si può apprendere dall'esperienza;

- *conoscere chi*, ovvero la capacità di condividere ed arricchire il proprio sapere attraverso la partecipazione a reti sociali di scambio delle conoscenze attraverso tutte le forme di apprendimento attraverso l'interazione, a partire dalla vita associativa.

Si tratta di conoscenze che in parte – il conoscere cosa e perché – si possono acquisire nell'educazione formale e certificata, in parte nelle altre modalità educative, compresa l'educazione informale agente nella vita quotidiana e nel lavoro. Esse possono essere accumulate dagli individui e, in qualche modo, misurate. Le ricerche econometriche in materia hanno iniziato ad esplorare la possibilità di misurare le conoscenze cosiddette "pubbliche", mentre più difficili sono gli studi relativi alle conoscenze "private", ovvero le conoscenze non sistematizzate, non codificate quali il "conoscere come", che sono tipicamente legate ad ogni singolo individuo.

Il peso determinante che attribuiamo ai diversi gradi di possesso di questo tipo di conoscenze è connesso ad almeno due fenomeni: il primo è quello della riproduzione sociale, il secondo riguarda il fenomeno della distruzione creativa delle conoscenze.

Il fenomeno della riproduzione sociale mostra come la propensione al consumo educativo si trasmetta attraverso la famiglia, per cui i figli di genitori con bassi livelli di istruzione sono predestinati alla marginalità educativa, al precoce abbandono degli studi. Uno studio della *World Bank* (2002:13) conferma, ad esempio, come il basso livello di istruzione delle madri ha conseguenze negative sulla società nel suo insieme ed in particolare sul successo scolastico.

co dei figli. I risultati delle rilevazioni svolte nei paesi Oecd nell'ambito del *Programme for International Student Assessment* (PISA) mostra come rispetto alle competenze di lettura, matematiche e scientifiche gli studenti le cui madri hanno una istruzione di livello superiore raggiungono livelli di apprendimento considerevolmente superiori rispetto a coloro le cui madri hanno raggiunto un livello di scolarizzazione limitato alla scuola elementare e media (Oecd:2004). Alle stesse conclusioni giungeva un rapporto di ricerca dell'Ispida del 1995 secondo cui "l'effetto dei livelli di istruzione sulla riproduzione e sulla mobilità sociale è decisamente uniforme in tutti i paesi Oecd" (Oecd, 1996:119). Lo stesso fenomeno è ulteriormente accentuato dalla concomitante caratteristica autopropulsiva del consumo educativo. Tale carattere è dimostrato dagli studi sulla partecipazione ad attività educative e culturali – con una frequenza crescente a seconda dei livelli educativi e culturali dei partecipanti – ed il suo impatto è ulteriormente accentuato dalla teoria della distruzione creativa delle conoscenze. Secondo tale teoria la necessità continua di arricchimento delle conoscenze è accresciuta dalla continua produzione di nuove conoscenze e, di conseguenza, dalla costante perdita di valore di parte del patrimonio conoscitivo posseduto (Lund, in Oecd, 2000:125 e segg). Ciò significa che l'esclusione dal "circolo della cultura" riduce la possibilità di partecipare alla produzione di nuove conoscenze ed accrescere il rischio di obsolescenza di quelle possedute.

Il peso dei fattori appena elencati è ulteriormente accresciuto dalle possibilità del soggetto di "conoscere chi", ovvero di sapere dove e da chi approvvigionarsi delle conoscenze che gli mancano. Il far parte di reti di apprendimento dinamico, di scambio costante di conoscenze formali e informali, di costruzione e gestione comune di processi formativi accresce od attenua gli effetti dei precedenti fattori. Anche *De La Fuente* considera ampiamente condiviso il giudizio

che "l'ammontare di competenze sociali appartenenti ad un individuo sia altamente correlato con il volume delle sue relazioni sociali" (*De La Fuente*, 2003: Appendix, 136-137).

Le reti di apprendimento ci interessano poiché è attraverso esse che circolano tutti i tipi di conoscenze e, in particolare, quelle in corso di elaborazione (si pensi alle reti tra ricercatori o tra agenti di innovazione), esse hanno propri codici, si costituiscono su obiettivi di breve o di lungo periodo a seconda della utilità e della rilevanza della loro funzione per i membri. Si tratta di opportunità che non sono aperte a tutti nello stesso modo e che neppure seguono criteri determinati solamente dal mercato o dalla posizione sociale. "Questo cambiamento nel tipo di conoscenza può essere considerato come l'altra faccia dello sviluppo organizzativo in cui la dicotomia tra mercato e gerarchia è esposta alla sfida di forme ibride conosciute come le reti industriali" (*Freeman*:1991 in Oecd, 2000:131).

Funzioni e qualità possono variare a seconda del tipo di rete di apprendimento e così la loro rilevanza sociale ed economica: i mafiosi o gli imprenditori disonesti operano di norma attraverso reti e trovano nelle reti i loro strumenti di espansione. A questo proposito, in passato abbiamo avanzato (*Federighi*: 1996) un criterio di qualità per definire una tipologia delle reti basata sul loro grado di contenuti solidaristici, ovvero sulla loro funzione di fornire supporto reciproco in una prospettiva di trasformazione delle condizioni di vita e di lavoro di tutti anche attraverso l'educazione, tipiche della tradizione dei movimenti sociali. Allo stesso tempo, si ponevano sul polo opposto le reti a carattere esclusivo con basso livello di "trust", tipiche delle corporazioni professionali. A queste potremmo aggiungere le reti operanti per il puro scambio di conoscenze, fondato su regole di reciproco vantaggio.

La nozione di rete rinvia a quella di "Capitale sociale", rilevante per noi in quanto individua lo stock di conoscenze

presente all'interno di uno "spazio" (territorio fisico o virtuale, organizzazione, famiglia). Tale nozione è utile in quanto il carattere e la consistenza del capitale sociale a disposizione e la sua accessibilità (norme distributive collegate) determinano l'attitudine al consumo educativo. La nozione di capitale sociale, tuttavia, è controversa e non ha ancora trovato una definizione unanime. I primi ad averla introdotta – seppur con concezioni profondamente diverse – sono stati *Coleman* (1988) e *Bourdieu* (1980), con un suo articolo di un decennio prima. Al di là delle differenze – per altro rilevanti, si veda in proposito l'analisi critica di *Guy Dreux* (2004) – la nozione di base può essere così riassunta: il capitale sociale è identificabile nel patrimonio intellettuale che consente a individui e aziende di scambiare conoscenze attraverso l'interazione e di condurre con facilità azioni di interesse comune. Altri autori come *Putnam* (1993), proprio a partire da studi svolti sulla società civile italiana, sottolineano in particolare la dimensione sociale del concetto e lo fanno coincidere con le reti di impegno civico e di associazione orizzontale. *Fukuyama* (1999) lo identifica con "an instantiated informal norm that promotes cooperation between two or more individuals". Più attinente al nostro studio è la proposta di *Bowles* e *Gintis* (2000) che al concetto di capitale sociale sostituiscono quello di *governance* comunitaria, riferita più a quello che i gruppi fanno piuttosto che a quello che possiedono. L'attenzione viene così spostata verso l'azione delle reti come infrastrutture permanenti e in costante evoluzione ed è dalle relazioni di partenariato che si stabiliscono che si determina e si arricchisce costantemente il bagaglio di competenze e le capacità di innovazione di ciascuna rete, non dati una volta per tutte.

L'analisi delle dinamiche che portano alla costruzione dello stock intellettuale personale mettono in luce due paradossi della formazione:

1. il paradosso della disuguaglianza formativa crescente, per cui l'azione del sistema educativo volta ad impartire conoscenze e competenze produce inevitabilmente una amplificazione delle differenze individuali (*Ocde*, 1996:117), e a maggior ragione se personalizzato;
2. il paradosso della "reverse causation" esistente tra Capitale sociale e formazione, messo in luce da *Goldin and Katz* e che fa riferimento alla forte correlazione tra gli attuali indici di capitale sociale (calcolato attraverso la misurazione combinata di attività associative, fiducia sociale, partecipazione civile e politica) ed i livelli di scolarità registrati nelle stesse comunità nel 1928. Ciò portò gli autori a concludere che il capitale sociale allo stesso tempo dipende dalla formazione e ne costituisce una condizione di accrescimento (*De La Fuente*, 2003: Annex, 145). In altri termini, il capitale sociale si accresce maggiormente laddove è più consistente.

Siamo di fronte ad doppio paradosso che si risolve solamente attraverso politiche redistributive che non puntino essenzialmente sul ruolo dei sistemi educativi, ma di tutte le forme di apprendimento, produzione e scambio delle conoscenze. Il doppio paradosso spinge però al realismo nella valutazione dei tempi per frenare il fenomeno di trascinarsi delle condizioni educative del passato ed allo stesso tempo dell'urgenza e della mole di impegno per un reale intervento trasformativo.

Tali politiche debbono assumere anche una netta connotazione territoriale se teniamo conto della diversa distribuzione geografica del Capitale sociale constatabile nella gerarchia dei territori distinti a seconda che possiedano un alto grado di concentrazione delle risorse umane, tecnologiche e finanziarie di alta gamma, oppure che si contentino di utilizzare risorse prodotte altrove, oppure relegati ai margini della produzione e del consumo (*Gauvin, Jacot*, 1999:162).



*La qualità educativa dell'attività produttiva*

Con la nozione di qualità educativa dell'attività produttiva facciamo riferimento ai diversi fattori presenti nei luoghi di lavoro capaci di produrre effetti sul processo di formazione del soggetto. È evidente che qui non ci riferiamo all'offerta formativa organizzata, ma – per riprendere una espressione deweyana – all'atmosfera educativa dei luoghi di lavoro. A questo fine, faremo un rapido cenno a tre fattori:

- la qualità educativa all'interno del luogo di lavoro;
- il reddito;
- il mercato del lavoro.

L'ipotesi da cui muoviamo è che la propensione al consumo educativo sia direttamente determinata anche dal tipo di attività produttiva svolta da ogni singolo individuo e che tale influenza si determini in ragione del contenuto intellettuale del lavoro svolto. Se un tempo ciò si traduceva nella distinzione tra lavoro intellettuale e lavoro manuale, oggi si debbono utilizzare le diverse gradazioni connesse al concetto di *knowledge intensive work*. La differenza è fondata oltre che sulla pura manualità, anche sul fatto che si tratti di attività produttive basate solo sull'utilizzo di conoscenze preesistenti, oppure basate sulla capacità di produrre costantemente nuove conoscenze attraverso i processi di innovazione delle attività produttive stesse.

Da un punto di vista educativo, ciò che deve essere messo a fuoco, oltre alla creazione di nuove conoscenze attraverso il lavoro, sono soprattutto i fattori che determinano lo sviluppo intellettuale della persona nel suo complesso.

La formazione del lavoratore in impresa è il risultato certamente della possibilità di accedere ad occasioni formative finalizzate all'acquisizione di determinate competenze. Essa però, e forse in misura più rilevante, è il risultato dei processi formativi – a carattere informale – che si sviluppano nella

quotidianità dei luoghi di lavoro. Ogni particolare luogo di lavoro è caratterizzato da un proprio particolare “clima” educativo. I lavoratori potranno reagire a questo clima, ma pur sempre ne subiranno le conseguenze. È infatti dalla qualità del clima che dipende la possibilità di subire deprivazioni educative, danni educativi non solo in termini di impossibilità di accesso, di esclusione da attività formative organizzate. Il clima educativo esistente in un'impresa deriva dalla qualità delle relazioni umane, dal grado di umanizzazione del lavoro, che, se basso, produce danni educativi, perdite di competenze già possedute o addirittura è all'origine dei problemi educativi che il lavoratore vive.

Ci si forma sul lavoro anche nei momenti in cui non siamo in situazioni di formazione sul lavoro. Nel mondo del lavoro vi è un *continuum* formativo o deformativo che costantemente coinvolge i diversi attori. Ciò non riguarda solamente la sfera della formazione professionale o di quelle che abbiamo chiamato conoscenze pubbliche, ma tutte le dimensioni, comprese quelle private. L'impresa è un grande mondo in cui sono presenti tutte le problematiche della vita dell'uomo: da quelle economiche, a quelle tecnologiche, a quelle di genere, a quelle interetniche, alle questioni relative all'ambiente, alla salute, al diritto. In impresa i produttori si formano, nella consapevolezza o inconsapevolmente, sia rispetto a ciascuna delle problematiche presenti in quel contesto, che rispetto al proprio modo di guardare a se stessi, agli altri, al futuro individuale e collettivo.

Di conseguenza, anche il tempo del lavoro non va visto limitatamente ad una sola componente: l'attività produttiva in senso stretto. La definizione del tempo di lavoro è un problema negoziale. Dato che il tempo è l'unità di misura dello stipendio è a partire dal salario che viene corrisposto che si risale al riconoscimento di quali attività possono essere inserite nel tempo di lavoro. Tuttavia, anche limitandoci alla considerazione del tempo speso all'interno del

luogo di lavoro si possono distinguere almeno quattro componenti (*Gauvin, Jacot, 1999:127*):

1. *un tempo di azione propriamente detto*, in relazione diretta e immediata con la produzione dei beni o dei servizi;
2. *un tempo di formazione e di apprendimento*, che si accresce con la complessificazione delle situazioni di lavoro, in ragione delle tecnologie introdotte;
3. *un tempo di studio*, di analisi delle situazioni di *défaillance* dei sistemi, di rilevazione dei dati, necessaria alla valutazione del processo di produzione;
4. *un tempo di comunicazione, di deliberazione tra le persone*: passaggio delle consegne, scambio di informazioni e di esperienze. Si tratta di tempi che possono sia essere previsti e organizzati (riunioni di servizio o di interservizio, scambio di documenti, etc.), o informali (durante le pause, attraverso modalità autonome poste in essere dagli stessi lavoratori, etc.).

In tutti e quattro i momenti il lavoro si configura come un luogo di relazioni sociali che permette la costruzione di identità attraverso l'inserimento nei collettivi di lavoro (*Gauvin, Jacot:143*). Se nel primo tempo i processi educativi hanno carattere essenzialmente informale, negli altri tre la formazione ha il carattere vuoi di processo strutturato secondo le modalità della formazione organizzata, vuoi dello studio individuale o in team. Tale possibilità si realizza a condizione che l'organizzazione dei tempi permetta opportunità di scambio e di vita sociale in impresa e al suo esterno. Per questo la qualità educativa dei luoghi di lavoro varia in relazione anche alla gestione dei tempi: una compressione dei tempi formativi interni all'attività produttiva riduce la formazione ai soli processi formativi informali del momento della produzione.

Nella vita dell'impresa la scansione dei tempi è ancora più articolata. Tenuto conto che la produzione non si riduce

all'azione diretta di materializzazione di un bene o di un servizio, numerose altre attività sono necessarie all'efficacia produttiva: la ricerca, la concezione, la manutenzione, l'analisi dell'ambiente, la definizione e la messa in atto di modelli organizzativi, etc... (*Gauvin, Jacot:128*).

Le imprese hanno sempre gestito la dimensione educativa in modo intenzionale, anche se tendenzialmente inconsapevole, protetto da regolamenti, legittimato in base a rapporti di potere, a tradizioni culturali, etc. Questo accadeva, e si verifica ancora oggi, nelle realtà produttive dove i rapporti di lavoro sono retti dalle regole della schiavitù, così come nei luoghi in cui il lavoro è protetto e gestito sulla base delle più avanzate e sofisticate visioni del mondo, laddove c'è il massimo di democrazia aziendale.

In questo senso, il luogo di lavoro può essere letto come una *learning organisation*, non solo però perché qualunque luogo di lavoro costituisce una realtà organizzativa che apprende dalle esperienze, si accresce, si migliora in quanto organizzazione. Dal nostro punto di vista, il luogo di lavoro costituisce soprattutto una organizzazione che fa apprendere ai propri membri sia una cultura della produzione che della vita, che crea abiti che poi si rifletteranno anche sulle possibilità del soggetto di acquisire ulteriore formazione.

Oltre a questi fattori che agiscono direttamente sui processi formativi del soggetto e indirettamente sulla sua possibilità di divenire consumatore di beni educativi, la qualità educativa del lavoro va letta anche in rapporto alla quantità e ai modi di determinazione del reddito e dei tempi di lavoro, ovvero alle relazioni che esistono tra lo stock di competenze personali possedute dal soggetto e l'entità dello stipendio ricevuto e/o la sua posizione all'interno del mercato del lavoro.

In primo luogo, si tratta di considerare la correlazione diretta che esiste con le norme che regolano il funzionamento del mercato del lavoro e, in particolare, la possibilità di "libe-



re dinamiche di autonomia negoziale privata nelle fasi di costituzione, svolgimento e cessazione dei rapporti di lavoro” (*Tiraboschi*, 2003:4 e segg.). L'autonomia negoziale individuale assicura maggiormente la possibilità di valorizzare lo stock di competenze personali possedute dal soggetto attraverso incrementi salariali personalizzati. Ciò comporta l'accentuazione di investimenti in formazione da parte degli individui per l'attesa dei ritorni. In questo quadro, anche lo Stato tende a modificare di conseguenza le proprie politiche passando dalla semplice protezione del reddito a politiche così dette attive, o della occupabilità, volte ad estendere il concetto di protezione del lavoratore allo sviluppo delle competenze individuali che accrescano le sue possibilità di trovare una nuova occupazione.

Laddove la relazione tra entità del salario e stock di competenze personali non rifletta la maggiore produttività individuale abbiamo come conseguenza (*De La Fuente*, 2003: Appendix, 45) la disincentivazione degli investimenti dei privati in formazione e allo stesso tempo l'accrescimento della distanza tra ritorni sociali e ritorni privati della formazione, a vantaggio dei primi. Il risultato sarà che gli individui ridurranno la loro spesa e lo Stato o le imprese dovranno intervenire con forme di sostegno volte ad incentivare i consumi formativi in risposta alla necessità di mantenere livelli adeguati di competenze nel mercato del lavoro. In alternativa, si dovranno inserire pesanti forme di obbligo che impongano al lavoratore l'assunzione dei costi per la propria formazione.

In secondo luogo, vanno presi in esame gli effetti sulla propensione al consumo di beni educativi del *labour turnover*, ovvero della mobilità orizzontale (tra lavori diversi) e verticale (tra diversi livelli di responsabilità e ruoli), dal momento che espongono il lavoratore alla necessità di una costante estensione delle proprie competenze rispetto a nuovi campi ed a nuovi compiti.

Infine, vanno considerati gli effetti prodotti dalla durata della vita lavorativa. Ciò ha un impatto sulla probabilità dei lavoratori ad entrare in formazione. Più lunga è la durata, maggiori sono le probabilità di entrare in formazione anche in età avanzata. L'analisi comparata tra diversi paesi mostra come vi sono realtà in cui l'attività formativa cala progressivamente con l'avanzare dell'età, concentrandosi nei primi 30 anni della carriera lavorativa (per finire ad interessare ogni anno meno del 10% dei lavoratori in età superiore ai 50 anni). Ciò si riscontra di norma nei paesi con una bassa percentuale di lavoratori anziani. Per contro, vi sono paesi in cui l'impegno formativo raggiunge il suo massimo nella maturità dell'età lavorativa (con quote di partecipazione annuale che superano il 40% dei lavoratori tra 45 e 54 anni ed il 35% dei lavoratori tra i 55 ed i 60 anni) ed in cui, allo stesso tempo, la percentuale di lavoratori anziani occupati è più elevata (*Oecd*, 1996:55-56).

#### *I consumi*

Per quanto concerne i consumi, accenniamo a tre fattori che hanno il potere di determinare l'espressione della domanda di formazione:

- il contenuto educativo di ogni tipo di consumo;
- l'equilibrio del consumatore;
- i consumi complementari.

Ogni tipo di consumo ha un contenuto educativo. L'utilizzo di un qualunque tipo di oggetto (un abito, ad esempio) ha una potenzialità formativa che va ad incidere sulla formazione del soggetto (nel caso dell'abito vi potranno essere potenzialità che incidono sulla formazione estetica, sanitaria, comunicativa, etc.). Tali potenzialità non sono predeterminabili in quanto a seconda di come i soggetti si relazionano con l'oggetto esse possono trasformarsi in opportunità di crescita o meno. Così il consumo di un pro-

dotto alimentare diviene occasione di affinamento del gusto oltre che del benessere della persona e di conoscenza dei contenuti educativi potenziali del prodotto: il confronto con altri prodotti simili, la loro storia, la loro provenienza, le possibilità di combinazione con altri prodotti, il calcolo dei costi, etc. Ogni tipo di consumo ha il potere di formare o deformare il consumatore, in questo senso la sua potenzialità formativa ha un'influenza anche sui comportamenti educativi dei soggetti.

La propensione al consumo è inoltre determinata dal potere di acquisto degli individui necessariamente limitato e, di conseguenza, dalla necessità di compiere scelte relative alla destinazione delle proprie risorse di tempo e denaro a favore di un bene ed a detrimento di altri beni. Il comportamento del consumatore, sostengono le teorie economiche, è volto al perseguimento del proprio equilibrio attraverso l'utilizzo del suo reddito limitato, distribuito su vari beni in modo che, "ad acquisti effettuati, le utilità marginali ponderate dei beni siano uguali" (*Gilibert*, 1964:64). Per utilità marginale si intende il ritorno ottenuto dal consumatore in termini di soddisfazione del bisogno ricavato, però, dall'ultima dose consumata. Nel nostro campo significa che vi sarà spazio per ulteriori investimenti in educazione in ragione dei vantaggi ulteriori che la futura "dose" potrà procurare. Tale nozione è utile poiché mette in luce le ulteriori necessità di consumo e, di conseguenza, i termini della competizione tra beni educativi ed altri beni.

L'equilibrio del consumatore è quindi il risultato della ponderazione delle diverse utilità marginali che esso può ricavare dai diversi beni e dalle diverse quantità che può acquisire in relazione al proprio reddito ed al tempo disponibile per il consumo.

La formazione si basa anche sul consumo di beni a carattere complementare. Tutte le modalità di autoformazione richiedono la disponibilità di beni non educativi, ma

che ne costituiscono gli strumenti di base. I consumi di prodotti culturali (dal libro al disco), di nuove tecnologie della comunicazione (dalla tv digitale alla telefonia mobile), di infrastrutture culturali (dai musei alle sale da concerto), etc. rientrano tra questi beni. A questi, poi, vanno aggiunti i beni che rendono possibile la partecipazione alle reti di apprendimento e di scambio dei saperi, ovvero l'insieme dei beni che supportano le possibilità di incontro e di scambio tra persone.

#### B. LE IMPRESE

I fattori oggettivi che agiscono sulla possibilità delle imprese di entrare nel mercato della formazione possono essere individuati nei seguenti:

1. lo stock formativo presente all'interno dell'azienda;
2. il grado di *knowledge intensive production* presente nell'impresa ed il conseguente impegno nella produzione e nell'assorbimento di conoscenze;
3. l'intensità e la qualità dei rapporti con il mondo circostante.

#### *Lo stock formativo dell'impresa*

L'impresa può essere considerata come una *learning organisation*, ovvero una organizzazione capace di apprendere e, grazie a questo, di evolvere adeguandosi o anticipando le nuove sfide per evitare l'obsolescenza. Essere una *learning organisation* significa disporre dei processi che consentono di accumulare e implementare le conoscenze sia nei campi attinenti la produzione, che in materia di gestione dei processi connessi alla loro produzione ed al loro assorbimento, ovvero di disporre di uno stock formativo la cui localizzazione è individuabile all'interno dell'azienda, ovvero nella sua organizzazione e nelle persone, nelle reti di imprese con cui essa è collegata (i consulenti o i distretti industriali, ad esempio) e nel territorio in cui opera.

In generale, non vi è impresa che non possa essere considerata sotto il profilo di una *learning organisation*, le differenze riguardano però i livelli di capacità e di organizzazione dell'apprendimento, che – nel nostro modello – avrebbero il potere di determinare futuri apprendimenti, ovvero l'impegno di risorse nello sviluppo della formazione aziendale.

Alcuni ricercatori preferiscono parlare di capitale sociale dell'impresa, ma a nostro parere la nozione di stock formativo riesce meglio a porre in evidenza una componente del Capitale sociale dell'impresa, ovvero lo stock di conoscenze in uso e quelle potenzialmente attivabili, anche se apparentemente non rilevanti, possedute dai singoli individui e dall'organizzazione.

Si tratta di uno stock composto di conoscenze di diverso tipo e che perciò si manifesta nell'attività produttiva dell'impresa, nei processi e nei flussi operanti al suo interno. In questo senso esso corrisponde alla parte degli stock individuali in uso o attivabili e non alla somma degli stock dei singoli individui che fanno parte dell'organizzazione.

Lo stock va letto principalmente in chiave dinamica in ragione del fenomeno della continua distruzione creativa delle conoscenze che ne elimina alcune, riduce il valore di altre o il tempo di vita di altre ancora. Da qui deriva che la componente essenziale dello stock formativo è costituita, anche nel caso delle imprese come per gli individui, dal livello di conoscenze posseduto rispetto alla gestione dei processi formativi che interessano l'impresa. Qui facciamo riferimento al livello di capacità di autogestione dei processi formativi, di scelta e di decisione di entrare nel consumo educativo e di sapervi gestire la propria presenza sia per le specifiche capacità professionali che per le infrastrutture acquisite, e infine di saperne trarre i massimi frutti. Per questo servono tutti e quattro i tipi di conoscenze:

1. quelle relative a fatti e nozioni che riguardano la gestione delle condizioni educative individuali e collettive in im-

- presa e nella società e l'uso dei diversi tipi di strumenti e infrastrutture per l'apprendimento;
2. i perché della formazione, il senso educativo delle esperienze di vita e di lavoro nel quadro della filosofia e dei valori dell'impresa;
3. come curare lo sviluppo intellettuale nella quotidianità della vita dell'impresa utilizzando tutto ciò che si può apprendere dall'esperienza;
4. l'accesso e l'uso delle reti di scambio delle conoscenze tra imprese e persone.

*Le condizioni educative delle imprese.*

*La produzione di conoscenze*

L'attività produttiva impegna le imprese nella produzione, assorbimento e utilizzazione di nuove conoscenze. Le caratteristiche di questo impegno determinano la possibilità delle imprese di esprimere una domanda di formazione.

Già nel 1984 *Keith Pavit* aveva elaborato una tassonomia delle imprese a seconda del tipo di partecipazione a processi di produzione di conoscenze. Attraverso l'analisi di 2000 innovazioni tecniche realizzate in aziende del Regno Unito, *Pavit* definisce quattro categorie di imprese e settori distinguendoli in:

1. *supply-dominated* (ad esempio abbigliamento, mobili), in cui l'azienda sviluppa per conto proprio poche innovazioni di rilievo e ne ottiene altre da altre imprese;
2. *scale-intensive* (come alimentazione, cemento) che focalizza le sue attività innovative nello sviluppo di più efficienti processi tecnologici;
3. *specialised suppliers* (ingegneristico, software) impegnati in frequenti innovazioni di prodotto, spesso in collaborazione con i consumatori;
4. *science-based producers* (industria chimica, biotecnologie, elettronica) che sviluppano nuovi prodotti e nuovi processi in stretta collaborazione con i centri di ricerca.

Maggiore è l'innovazione maggiore è l'impegno nella gestione di processi formativi che accompagnano la produzione di nuove conoscenze ed il loro utilizzo. Contemporaneamente il basso livello di impegno nei processi di innovazione riduce anche la domanda della formazione con funzioni di mantenimento e trasmissione delle competenze presenti in impresa, dal momento che anno dopo anno esse vengono assorbite nei normali comportamenti dell'organizzazione e trasmesse attraverso la formazione sul lavoro e in affiancamento.

Il processo di innovazione nelle imprese va letto non solo in termini di trasferimento di conoscenze dal centro di ricerca all'impresa. Esso si sviluppa anche all'interno della normale attività produttiva quotidiana. Non per questo qualunque attività produttiva produce conoscenze utilizzabili ai fini dell'innovazione. Al contrario, nell'economia della conoscenza l'attività di produzione delle conoscenze si sviluppa sì in modo integrato con le attività produttive, ma assume crescenti caratteri di intenzionalità, consentendoci così di distinguere tra produzione accidentale di conoscenze e produzione intenzionale. Ai fini educativi ciò è rilevante in quanto implica l'impegno dell'impresa e dei suoi dipendenti in diversi tipi di processi di apprendimento: laddove predomina in modo quasi esclusivo un modello accidentale prevarrà la formazione sul lavoro, mentre laddove intenzionalmente si progetta e si organizzano forme di produzione di innovazione e di conoscenze avremo modelli strutturati di apprendimento ispirati all'*experimental learning* o alla ricerca applicata, ovvero che consentono la gestione integrata delle diverse fasi di produzione, assorbimento e uso delle conoscenze innovative.

*I rapporti con il mondo circostante*

I rapporti con il mondo circostante hanno un rilievo educativo innanzitutto in quanto è da lì che provengono le cono-

scenze di cui l'impresa si alimenta. Ciò è ovvio se prendiamo in considerazione, in primo luogo, l'acquisizione di forza lavoro competente. Ma il problema riguarda più in generale il livello di capacità dell'impresa di attingere dal Capitale sociale esistente in un territorio (o a livello globale) e di beneficiare anche in modo indiretto del clima educativo e culturale di un territorio.

Un secondo fattore è costituito dalla rete di scambio delle conoscenze in cui l'impresa si trova ad operare e da cui si alimenta. Esse sono fatte di rapporti tra imprenditori, con consulenti e specialisti, tra addetti di diverse imprese, con i centri di ricerca pubblici e privati, etc.

*Marshall*, già nel 1919, nel suo studio sui distretti industriali indicò nelle reti regionali la sede di produzione e alimentazione di conoscenze specialistiche (*Oecd*, 1996:19)

L'accesso a diversi tipi di rete costituisce un fattore cruciale per le imprese in particolare nel quadro della *learning economy*, dove la nascita di *knowledge-based networks* a dimensione locale o internazionale assume una funzione strategica. Ciò è rilevante non solo per l'impresa, ma per i suoi addetti, a partire dai team di ricerca, agli addetti al marketing, alla leadership in generale.

I rapporti con il mondo esterno comprendono anche la partecipazione al mercato ed i rapporti con la concorrenza. Si tratta di un fattore cui deve essere attribuito il ruolo di acceleratore della domanda di formazione delle imprese.

## LE CONDIZIONI DI ACCESSO

L'impatto dei fattori sociali crea diversi livelli di propensione al consumo educativo ed è all'origine di fenomeni quali la debole domanda ed i sotto investimenti in educazione degli individui e delle imprese.

A valle dei fattori andragogici vanno prese in considerazione le condizioni di accesso alla formazione, ovvero le

condizioni in base alle quali individui e imprese entrano in formazione. Se i fattori andragogici hanno un prevalente carattere distributivo di opportunità, le condizioni di accesso alla formazione hanno carattere normativo, dipendono da regole assunte dagli attori della formazione.

Gli effetti di tali fattori possono essere aggravati (ma probabilmente non attenuati) dalle condizioni di accesso al consumo dei beni e dei servizi educativi. Le condizioni in base alle quali si ha accesso al consumo formativo possono essere individuati nei seguenti:

1. il potere di decisione associato alla possibilità di scelta del bene e del servizio educativo;
2. i costi diretti e indiretti connessi al consumo di beni e servizi educativi;
3. i benefici materiali e immateriali.

#### I POTERI NELLA FORMAZIONE

Il concetto di “potere” (e di “libertà”) nella formazione è qui utilizzato non nel senso assoluto, ma in relazione ad alcuni dei limiti imposti all'individuo dal controllo sociale e, in particolare, dallo Stato, dalle imprese, dalle organizzazioni in generale. L'ipotesi da cui muoviamo è che solo se tali limiti sono trasparenti e non invadono il campo del ruolo proprio dell'individuo nei processi formativi (decisione, scelta, controllo e risposta) si può avere una crescita proporzionale della propensione al consumo.

La centralità attribuita all'individuo deriva dalla concezione dell'educazione come un costrutto, dalla constatazione che le stesse capacità mentali di un individuo costituiscono il risultato di un impegno pratico e progettuale a carattere interpersonale e dalla considerazione delle stesse capacità semantiche ed epistemiche come frutto di una costruzione sociale, così come ogni capacità di comprensione dell'esperienza personale è determinata da processi socio-culturali o condizionata da fini e obiettivi. (Carr, 2003:186).

Da qui la necessità di porsi il problema dei poteri nell'educazione e della loro attribuzione, coerente con i ruoli effettivamente svolti e, in particolare, di quelli spettanti ad un soggetto considerato come capace di dirigere e gestire i propri processi formativi, capace di trasformarsi e di trasformare la realtà che sta all'origine del proprio bisogno di conoscenza.

Nell'impossibilità di approfondire le fondamenta dei concetti utilizzati, ci limitiamo a ricordare quanto *John Dewey* affermava in proposito:

“la libertà dal limite, l'aspetto negativo, non ha valore se non in quanto è un mezzo alla libertà che è potere: potere di fare progetti, di giudicare con assennatezza, di misurare i desideri dalle loro conseguenze; potere di scegliere e ordinare i mezzi per realizzare i fini scelti” (Dewey, 1954:223-224).

È l'assenza o i limiti imposti a questo tipo di potere che ostacolano la propensione al consumo di formazione da parte degli individui ed a sostenere i costi connessi.

Il “potere nella formazione” si sostanzia della possibilità di determinare le regole in base alle quali i soggetti si formano. Tale potere si esercita attraverso la determinazione delle strategie della formazione, le politiche, l'organizzazione dei sistemi, la gestione degli istituti, la progettazione e programmazione delle attività formative, la determinazione dei modi in cui gli individui debbono comportarsi al loro interno, cosa devono apprendere e come vengono valutati.

Per individuare la distribuzione dei poteri nella formazione dobbiamo considerare sia il livello micropedagogico che quello macro. Il livello *micro* riguarda la distribuzione dei poteri nella specifica attività educativa (la possibilità di seguire i propri ritmi di apprendimento, di scegliere i metodi più adatti ai propri interessi, etc.), per risalire poi al livello della programmazione e della progettazione ed analizzare



in che misura ed in che modo gli individui possono comporre i loro percorsi formativi, chi e come può decidere il momento in cui entrare in formazione, la sede, l'ora, etc., per risalire fino al livello *meso* ed analizzare i modi in cui sono determinati i criteri di finanziamento (se, ad esempio, la distribuzione delle risorse pubbliche è fatta per agenzia formativa il potere si sposta su queste, mentre se le agenzie ricevono i finanziamenti in ragione dell'acquisizione di competenze da parte dei partecipanti e se questi possono scegliere tra offerte diverse ed in competizione il potere si sposta verso il soggetto in formazione), il tipo di offerta formativa da attivare, etc.

Tali poteri possono essere distribuiti diversamente a seconda delle politiche della formazione.

Il *potere di decisione* in educazione rinvia al ruolo che il soggetto può assumere nella determinazione del processo formativo da intraprendere. Tale potere può essere descritto in modo lineare in riferimento alla scelta dell'evento (basata su contenuti, organizzazione, metodi, tempi, etc.), al controllo dei significati formativi che si sviluppano nell'evento, alla possibilità di esprimere una propria risposta a tali significati. I livelli di esercizio di tale potere incidono sulle possibilità di partecipazione e di accesso e sulle motivazioni all'accesso.

Nei modelli in cui tutti i poteri sono concentrati nell'apparato che dirige l'offerta, contenuti, livelli, tempi, modalità, sedi sono predeterminati e legittimati dallo stesso apparato. Il sistema ed il curriculum costituiscono gli strumenti in cui si sintetizza una parte rilevante del potere di scelta e di decisione. Dato che questo non è sufficiente, numerosi altri strumenti concorrono ad imporre tali scelte ai "consumatori" (dal potere di rilascio delle certificazioni, al valore legale dei titoli di studio).

Il potere di decisione sta alla base dell'apprendimento autodiretto. Il *potere di scelta* ne è solamente una compo-

nente. La possibilità di scegliere tra scuole diverse è una componente, ma non l'equivalente della libertà nella formazione, così come mille canali TV non significano libertà di comunicazione televisiva. Per l'individuo rimane sempre il problema del confronto con il potere di definizione del modello epistemologico presente nell'offerta formativa.

Per approfondire questa riflessione è utile l'analisi che Carr propone a proposito di due modelli di definizione del curriculum nella scuola, quello normativo e quello dell'anti strumentalismo radicale.

Nel modello normativo, l'educazione è una funzione dell'etica dello Stato che si identifica essenzialmente con una scuola cui è affidato il compito di iniziare le giovani generazioni ai valori, alle virtù, alle sensibilità della società e di dotarli delle conoscenze, della capacità di comprendere, delle competenze utili per la loro futura vita adulta (Carr, 2003:12-13). In questo modello non vi è spazio per i poteri individuali di autogestione e autodirezione dei processi formativi. A simili conseguenze porta anche il modello dell'"anti strumentalismo radicale", secondo cui "the heart of education is intellectual" (Carr:14) e che, pertanto, affida alla scuola il compito di promuovere l'iniziazione razionale in una quantità di forme fondamentali di conoscenza e comprensione (logica, matematica, scientifica, estetica, artistica, morale, religiosa, sociale, filosofica). L'educazione si basa così "sulla natura e la significatività della conoscenza stessa e non sulle predilezioni degli allievi, sulla domanda della società o sulle visioni dei politici" (ivi). L'educazione diviene un fine in se stesso, ma in questi termini, ovvero come iniziazione culturale e sociale, e non uno mezzo di promozione o di crescita economica (Carr:15). In realtà, entrambi i modelli – seppur con modalità diverse – assolvono alla funzione di filtro (Arrow:1973), oppure di screening (Stiglitz:1975) o di segnalazione (Spence:1974) degli individui da cui ci si può attendere un elevato grado di produttività.



Dato che per gli individui – anche quando possano esercitare il potere di scelta – è comunque impossibile sottrarsi ai poteri ed contesti educativi esistenti, l'attenzione deve includere le condizioni di esercizio del *potere di controllo* delle valenze educative indotte e presenti nei contesti di vita e di lavoro, ovvero di pratica di una educazione formale, non formale e informale riflessiva capace di disvelare il segno ed il senso dei processi educativi cui siamo esposti e, quindi, di passare all'esercizio del *potere di risposta* a tali valenze, di modifica dei significati educativi nel tentativo di salvaguardare e costruire il proprio sviluppo intellettuale.

Sono dunque i poteri di scelta, controllo e risposta che unitamente sostanziano il potere di decisione e qualificano le condizioni di libertà nell'educazione.

L'esercizio del potere di decisione diviene più complesso in situazioni di imposizione dell'obbligo di apprendimento. La misura dell'obbligo, tuttavia, ha un indubbio potere di efficacia nella creazione di una domanda indotta di educazione. Essa non riguarda solamente la scuola, ma può estendersi anche ad altri settori (la formazione alla sicurezza nei luoghi di lavoro, oppure il superamento di prove per l'esercizio di una professione).

L'obbligo può essere associato al diritto ad usufruire di un bene educativo predeterminato. In questi termini, il diritto allo studio si differenzia dall'obbligo principalmente per il fatto di consentire al titolare del diritto la possibilità di decidere se usufruire o meno di un bene o di un servizio.

Nel concetto di obbligo e diritto debbono essere comprese anche l'insieme delle norme e delle prassi che regolano i rapporti di lavoro e che stabiliscono una serie di vincoli capaci di determinare il potere di scelta nell'accesso al mercato della formazione da parte delle imprese (le norme relative alla progressione salariale e le restrizioni imposte dai contratti di lavoro). Obbligo e diritto limitano, ovviamente, il potere di decisione nella formazione, in particolare perché

condizionano il potere di scelta al rispetto di alcuni standard predeterminati (il numero di anni di formazione, il livello di competenze da raggiungere, etc.). Essi, tuttavia, non escludono necessariamente l'esercizio del potere di controllo e di risposta.

#### I COSTI DELLA FORMAZIONE

La considerazione dei costi della formazione per i consumatori costituisce un compito essenziale nella creazione delle condizioni di accesso, in particolare in un quadro di necessità di espansione della domanda.

La domanda di un bene si manifesta anche in funzione del suo prezzo e del suo rapporto con il reddito del consumatore. È noto che la domanda di un bene e la quantità richiesta si esprime in funzione del suo prezzo. Se il prezzo, ovvero il "sacrificio che l'acquisto di un bene comporta per il consumatore" aumenta, questi diminuirà i propri acquisti (*Gilbert*, 1996:75). Il prezzo è dunque un fattore che incide direttamente sulla propensione al consumo.

Il sacrificio richiesto al consumatore è composto da una serie di prezzi che è chiamato a sostenere. Il concetto di costo include sia i prezzi pagati che i costi non monetari sostenuti dal consumatore.

I costi della formazione possono essere distinti in costi di opportunità, costi diretti e costi indiretti.

Ai fini della comprensione di quali aggregati di costo incidano sull'accesso e, di conseguenza, su quali si possa intervenire con misure diverse, è utile introdurre una distinzione tra:

- COSTI DI OPPORTUNITÀ, ovvero i costi derivanti dalla scelta di acquisire un bene o un servizio formativo in luogo di un altro bene o servizio dello stesso tipo, oppure in luogo di un altro tipo di bene o servizio (isciversi ad un master invece che fare un'esperienza di lavoro o un viaggio di studi, formarsi invece di lavorare);

- **COSTI DIRETTI**, ovvero i costi connessi all'acquisto di uno specifico evento o servizio educativo: tasse di iscrizione per gli individui, pagamento del fornitore di beni e servizi educativi come nel caso della formazione richiesta da una impresa o dell'acquisto di un master universitario o delle quote di ammissione ad un asilo nido.

A queste voci vanno inoltre aggiunti i costi sostenuti per l'utilizzo di infrastrutture per la formazione, ovvero sostenuti per l'utilizzo delle infrastrutture culturali, dei laboratori, dei canali di comunicazione necessari alla propria formazione: dalle biblioteche, alle connessioni telefoniche, satellitari per la trasmissione dei dati, ai musei, etc.

Debbono poi essere considerate le spese di investimento, sostenute per l'acquisizione di strumenti e tecnologie per la formazione: dal libro, ai supporti cartacei o digitali, ai computer.

- **COSTI INDIRETTI**, ovvero i costi di partecipazione, quali le spese sostenute dagli interessati per usufruire dell'evento formativo acquisito: dai costi di trasferta, ai costi di mantenimento. Nel caso delle imprese, vanno anche considerati i costi connessi al pagamento dello stipendio, alla mancata produzione, alle indennità di trasferta e altro. Tali costi sono superiori ai costi diretti e solamente in rari casi non sono a carico dell'individuo o delle imprese (interventi straordinari a favore dei disoccupati, incentivi o agevolazioni nei contratti di lavoro a causa mista: i contratti di apprendistato, ad esempio).

#### I BENEFICI, IL VALORE D'USO, LE ESTERNALITÀ DELLA FORMAZIONE

Lo scopo per cui si ricorre all'uso della formazione può essere letto in una duplice ottica.

La prima definisce il bene o servizio in termini di benefici o conseguenze dell'azione formativa. La seconda centra la propria attenzione sul senso dell'azione.

Questa distinzione sta alla base delle nozioni di valore **estrinseco** ed **intrinseco** introdotte dalla filosofia analitica dell'educazione nel secondo dopoguerra (*Carr*, 2003:11). Con tali nozioni si tende a giustificare l'esistenza di azioni che non sono solamente motivate da considerazioni inerenti benefici o motivi individuali o sociali, ma sono basate principalmente su motivi intrinseci alle azioni stesse, di carattere non strumentale. Il loro valore si basa sulla considerazione che la somma dei valori estrinseci non è sufficiente a rispondere alle complessità dell'esistenza umana (ivi).

Tali dimensioni sono tuttavia complementari e strettamente integrate. Se, infatti, intendiamo la dimensione intrinseca in termini di interesse del soggetto, al di là delle specifiche ragioni che motivano una sua scelta e dei fini che lui vi vede connessi, dal punto di vista educativo ciò che risulta rilevante è la capacità e possibilità di vedere in un evento educativo una occasione di sviluppo intellettuale, di rafforzamento delle proprie capacità di controllo e direzione dei processi educativi che interessano la vita personale e professionale.

Pur trattandosi di un beneficio di tipo intrinseco, in quanto riguarda il senso educativo dell'esperienza, anch'esso può essere letto in termini di esternalità, ovvero di efficienza esterna, di effetti dell'azione su modificazioni attese dai vari soggetti in campo (individuo, impresa, etc.), di utilità.

#### *Il tasso individuale di ritorno*

L'economia della formazione ha, sino ad oggi, preso in esame un numero limitato di fattori ponendo in relazione principalmente tre variabili:

- uno specifico percorso formativo (di norma scolastico);
- le variazioni di reddito;
- la produttività del lavoro.

Lo studio del tasso individuale di ritorno ha le sue radici nella teoria del capitale umano. Dal momento che questo viene considerato (*Becker*, 1993) come un “mezzo fisico di produzione” (alla pari dei macchinari e delle materie prime), esso può essere oggetto di investimenti attraverso la formazione, la scuola, le cure mediche, etc. Tali investimenti, se ben orientati, dovranno produrre effetti positivi – un tasso di ritorno – misurabili sul reddito degli individui, così come degli stati o delle imprese che hanno partecipato agli investimenti.

La teoria non spiega la complessità del fenomeno dell'educazione, ma tuttavia è utile in quanto ne illustra una dimensione. I benefici reali per l'individuo, infatti, dovrebbero essere misurati non solo in reddito, ma anche in tipi e quantità di competenze acquisite ed in livelli di benessere generale raggiunto. La formazione non sempre è finalizzata all'aumento di reddito, essa può avere obiettivi legati al benessere personale e, più in generale, alla ricerca del benessere collettivo. Lo stesso *Schultz* (1967), uno dei fondatori delle teorie del capitale umano, ammetteva che: “All these studies omit the consumption value of education. It is a serious omission” (in *Ocde*, 1996:228).

Ciò, tuttavia, non ci autorizza a negare l'attenzione verso le esternalità della formazione, ovvero verso i benefici potenzialmente attesi da individui e imprese a seguito dei loro investimenti in formazione.

Il valore intrinseco dell'evento educativo è correlato alla sua capacità di assicurare maggiori possibilità di sviluppo intellettuale. Il concetto di valore può riguardare benefici di tipo non monetario, ovvero riferiti alla relazione che può esistere tra maggiore consumo di beni educativi e migliori condizioni di vita, migliori condizioni fisiche, maggiore rispetto dell'ambiente, migliori consumi, capacità di esercitare i propri diritti di cittadinanza, etc. Esso, inoltre, include i benefici di tipo monetario, ovvero quelli che accrescono il reddito da lavoro percepito, il potere di acquisto di un soggetto e la sua

posizione all'interno del sistema produttivo. Il reddito da lavoro è considerato un indicatore indiretto della misura in cui l'educazione consente di ottenere e mantenere un lavoro ben remunerato e allo stesso tempo indicativo dell'interesse del sistema produttivo di meglio remunerare i risultati conseguiti nel percorso formativo. Di norma questo tipo di misurazione è più facilmente applicabile all'educazione formale. Tale relazione è provata, seppur con eccezioni. Essa viene misurata con il tasso individuale di ritorno della scolarizzazione, che calcola i ritorni finanziari a favore degli individui in termini di incremento marginale dei guadagni, prendendo in considerazione i costi privati destinati all'educazione e l'incremento atteso in termini di introiti al netto delle tasse e dei benefici sociali. Il risultato di uno studio svolto per conto della Commissione Europea da *De La Fuente* (2003) mostra come nella maggior parte dei paesi europei il tasso di ritorno degli investimenti dei privati sia stimato tra l'8 ed il 10%. Ciò rende la formazione più conveniente rispetto ad altri investimenti a disposizione delle famiglie (ad esempio i titoli di borsa ed i titoli di Stato). Ciò si verifica in quanto alla formazione è riconosciuto un effetto sugli stipendi, essendo capace di produrre una maggiorazione di reddito da lavoro che può variare dal 30% al 50% (*Oecd*, 1996:153).

Le attese di ritorno hanno, però, carattere differenziato. Esse sono strettamente legate al tipo di formazione: quella universitaria normalmente offre vantaggi economici superiori rispetto all'educazione superiore (*Oecd*, 1996:68), mentre i ritorni diminuiscono ai livelli più alti di formazione (*Oecd*, 2003:53). Il tasso di ritorno varia poi a seconda della professione intrapresa e del settore produttivo in cui si va ad operare (ivi).

Per quanto concerne l'occupabilità, i benefici prodotti dalla formazione sono confermati già da quanto osservato in merito al reddito da lavoro e ulteriormente convalidati dal fatto che il tasso di disoccupazione per livelli educativi

varia notevolmente in rapporto con il livello di istruzione (*Oecd*, 1996:70). Il raffronto tra occupati e disoccupati conferma questa considerazione, mostrando che questi ultimi hanno livelli di istruzione più bassi di chi lavora (*Oecd*, 2003:53).

I ritorni, tuttavia, sono differenziati a seconda degli individui. Gli studi svolti mostrano, ad esempio, come il rendimento dell'educazione per un individuo può essere spesso relativamente debole (*Joanis*:2002) e come il rendimento *ex post* dell'educazione in termini di salario possa rivelarsi anche di segno negativo. I ritorni, poi, variano in ragione di quelle che abbiamo definito come le caratteristiche intrinseche del soggetto. Essi si differenziano, ad esempio, a seconda del genere e sono più contenuti per le donne (*Oecd*, 2003:53).

In conclusione, si può affermare che non esiste un tasso unico di rendimento dell'educazione, ma piuttosto una distribuzione differenziata dei tassi di rendimento. Per gli individui, pertanto, l'educazione costituisce un investimento a rischio in ragione del carattere imprevedibile dei rendimenti dell'educazione al momento in cui le scelte individuali sono fatte (*Carneiro, Heckman e Hanser*:2002).

L'eterogeneità dei rendimenti individuali ed il rischio associato all'investimento può indurre gli individui ad un sottoinvestimento in capitale umano, ovvero ad un livello di investimenti non coerente con la domanda potenziale di capitale umano espressa dal sistema economico nel suo insieme. Per queste ragioni si rende necessario un intervento di riequilibrio da parte dello Stato volto ad influenzare le decisioni individuali in materia di investimenti in formazione.

#### *Formazione e produttività*

Per quanto riguarda l'analisi dei ritorni della formazione iniziale sul sistema produttivo, lo studio già citato di *De La Fuente* (2003:52) giunge ad affermare che l'aggiunta di un

anno di scolarizzazione, attraverso il suo contributo all'accelerazione del progresso tecnologico, fa accrescere la produttività nella media dei paesi europei di almeno il 6,2% nell'immediato e di un ulteriore 3,1% nel lungo termine. Il primo di questi effetti è particolarmente più alto nei paesi con più basso PIL per abitante e oggetto di politiche di coesione raggiungendo il 9,2% in Portogallo, per scendere al 5% in Svezia e nei paesi di lingua tedesca.

Oltre alla formazione iniziale, va considerata anche la formazione della forza lavoro occupata. Si tratta di un settore di investimenti dalle dimensioni considerevoli e sicuramente in crescita.

Nei paesi sviluppati, da diversi decenni, almeno i due terzi della formazione professionale per adulti lavoratori è promossa su iniziativa delle imprese (*Oecd*, 2003:51). L'analisi delle spese delle imprese in materia di formazione professionale (intesa come percentuale del costo del lavoro) mostra che nel Regno Unito, in Danimarca, Olanda e Svezia le imprese spendono a questo fine circa il 3% del costo del lavoro. In Grecia, Portogallo e Austria il dato scende a circa l'1%. Nei paesi dell'Europa dell'est tale quota varia tra lo 0,5% e l'1,9% (*Eurostat*, 2002:45). Se utilizziamo come unità di misura il numero di ore impiegate in corsi di formazione professionale, vediamo che nei Paesi Scandinavi, in Olanda ed in Francia si spendono 10 o più ore di formazione ogni 1000 ore di lavoro. Al lato opposto troviamo paesi come la Germania, la Grecia, l'Italia, l'Austria, il Portogallo, oltre alla Polonia, la Slovacchia e l'Ungheria che impegnano meno di 5 ore ogni 1000 ore di lavoro.

Tale mole di investimenti è dovuta al fatto che la formazione assicura l'aumento della produttività dei lavoratori. Ciò è confermato da ricerche che hanno per oggetto sia i paesi OCDE (*Oecd*, 1996:153), sia altre aree del mondo (*World Bank*, 2002:14). Anche la sola formazione sul lavoro ha un rilevante impatto sulla produttività. Secondo *Barron* (1989)

il 10% di aumento del tempo dedicato alla formazione sul lavoro aumenta la produttività del 3% ed i salari dell'1,5%. I ritorni degli investimenti in formazione non sempre sono immediati, essi debbono essere valutati sul breve e sul medio periodo se teniamo conto che, a causa del fenomeno della distruzione creativa di conoscenze, il loro tempo medio di sopravvivenza è stato valutato attorno ai 10 anni (*Greenhalgh, Stewart:1987*).

Così come per gli invidi, anche per le imprese i ritorni variano in ragione di diversi fattori (la dimensione, il settore produttivo, etc.) e della loro interazione. *Tan e Batra* (1995), ad esempio, hanno dimostrato come nelle imprese di grandi dimensioni l'entità dei ritorni sia associata con la consistenza di attività di formazione per *skilled workers* (*World Bank:2002*), sottolineando così la necessità di maggiori investimenti rispetto alla dirigenza aziendale.

I ritorni poi variano anche in relazione al management della formazione ovvero: al suo rapporto con i piani di sviluppo aziendale e con i piani di sviluppo individuale delle competenze, il rapporto con le politiche aziendali nel campo della ricerca e, in particolare, dell'innovazione di processo e di prodotto. Un'adeguata quantità di investimenti, unita ad una corretta gestione avrà come effetto l'accrescimento della produttività del lavoro e degli stipendi rispetto alle imprese in cui non si verificano tali condizioni.

## BIBLIOGRAFIA

- ARROW K.J. (1973), *Higher Education as a Filter*, in "Journal of Public Economic", vol. 2, pp. 193-216.
- BARRON J.M., BLACK D.A., LOEWENSTEIN M.A. (1989), *Job matching and on-the-job training*, in "Journal of Labor Economics", vol. 7, pp. 1-19.
- BECKER G.S. (1993), *Human capital: A theoretical and empirical analysis with special reference to education*, The University of Chicago Press.
- BOURDIEU P. (1980), *Capital social: notes provisoires*, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 31, 2-3.

- BOWLES S., GINTIS H. (2000), *Social Capital and Community Governance*, Mimeo, Department of Economics, University of Massachusetts, forthcoming in "Economic Journal".
- BUCHINSKY M. (1994), *Changes in the U.S. Wage Structure 1963-1987: Application of Quantile Regression*, *Econometrica*, vol. 62, pp. 405-458.
- CARNEIRO P., HANSEN K., HECKMAN J. (2002), *Removing the Veil of Ignorance in Assessing the Distributional Impacts of Social Policies*, NBER, document de travail no. 8840, *Swedish Economic Policy Review*.
- CARR D. (2003), *Making sense of education. An Introduction to the philosophy and theory of education and teaching*, Routledge Falmer, London and New York.
- COLEMAN J.S. (1988), *Social Capital in creation of Human Capital*, *American Journal of Sociology*.
- DE LA FUENTE A. (2003), *Human capital in a global and knowledge-based Economy, Part II: assessment at the EU country level, Final Report*, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Bruxelles.
- DEWEY J. (1954), *Il mio credo pedagogico*, La Nuova Italia, Firenze.
- EUROSTAT (2002), *European social statistics. Continuing vocational training survey (CVTS2). Data 1999, European Communities, Luxembourg*.
- FEDERIGHI P. (1996), *Strategie per la gestione dei processi educativi nel contesto europeo*, Liguori, Napoli.
- FUKUYAMA F. (1999), *Social Capital and Civil Society*, Paper prepared for delivery at the IMF Conference on Second Generation Reforms.
- GAUVIN A., JACOT H. (1999), *Temps de travail, temps sociaux, pour une approche globale: Enjeux et modalités de nouveau compromis*, Editions Liaisons, Paris.
- GILBERT A. (1996), *Manuale di economia politica*, Lattes, Torino.
- GLAESER E.L., LAIBSON D., SACERDOTE B. (2000), *The Economic Approach to Social Capital*, NBER Working Paper no. 7728.
- L., LAIBSON D., SACERDOTE B. (2000), *The Economic Approach to Social Capital*, NBER Working Paper no. 7728.
- GREENHALGH C., STEWART M. (1987), *The effects and determinants of training*, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 49, pp. 171-190.
- JOANIS M. (2002), *L'économie de l'éducation: méthodologies, constats et leçons*, Cirano, Montréal.
- LUNDVALL B.A., JOHNSON B. (december 1994), *The learning Economy*, in "Journal of Industries Studies", vol. 1, n. 2, pp. 23-42.
- OECD (2000), *Knowledge Management in the Learning Society*, OECD Publications, Paris.



- OECD (1996), *Lifelong Learning for All*, OECD Publications, Paris.
- OECD (2003), *Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices*, OECD Publications, Paris.
- OECD (2004), PISA 2003 Initial Reports. *Learning for Tomorrow's World – First Results from PISA 2003. Problem Solving for Tomorrow's World – First Measures of Cross-Curricular Competencies from PISA 2003*.
- PAPADOPOULOS G. (1995), *L'OCDE face à l'éducation: 1960/1990*, «Collection historique de l'OCDE», OECD Publications, Paris.
- PUTNAM R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- SPENCE M. (1974), *Market Signalling: Information Transfer in Hiring and Related Processes*, Harvard University, Boston.
- STIGLITZ J.E. (1975), *The theory of screening, education, and the distribution of income*, American Economic Review, vol. 65, pp. 283-300.
- TIRABOSCHI M. (2003), *Occupabilità, politiche attive del lavoro e dialogo sociale in Europa: esperienze a confronto. Presentazione della ricerca e quadro di riferimento concettuale*, Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi", Università di Modena e Reggio Emilia.
- UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS AND OCDE (2003), *Financing Education Investments and Returns. Analysis of the World Education Indicators 2002*, Unesco-Oecd, Paris.
- WORLD BANK (2002), *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries*, Washington D.C.

## La politica della formazione

### FORMAZIONE E POSTDEMOCRAZIA

Con la politica della formazione lo Stato interviene sulla distribuzione delle risorse e degli accessi alla formazione, sulla distribuzione di poteri e ruoli, a garanzia del processo democratico di presa delle decisioni, oltre che sulla qualità dei beni e dei servizi. Se il ruolo è chiaro, lo è meno la comprensione delle effettive funzioni che esso può svolgere in un quadro di *lifelong learning*.

Negli ultimi decenni, le politiche formative delle democrazie occidentali hanno gestito questi poteri principalmente per la creazione di un sistema formativo che assicurasse l'esercizio del diritto ad usufruire di un'offerta formativa concentrata a livello della formazione iniziale e, nel caso di paesi con politiche egualitarie più solide o con democrazie più avanzate, estesa anche all'età adulta. L'uguaglianza nelle opportunità di accesso a quella offerta rientrava nel concetto di diritti di cittadinanza, scanditi a seconda dei paesi in numero di anni. Come ha detto *T.H. Marshall* (1963, in *Crouch*) la gente ha così acquisito il diritto a questi beni e servizi in virtù del proprio status di cittadini e non perché potesse comprarli sul mercato. Essere in condizione di accedere a quel servizio, estenderne la durata ha costituito l'obiettivo delle lotte



sociali di diversi decenni ed ha visto le prime realizzazioni significative in termini di estensione del diritto alla formazione solo nella seconda metà del XX secolo ed ancora per una limitata percentuale della popolazione mondiale, visto che nel 2010 saranno ancora più del 15% gli analfabeti nel mondo (Unesco-UIS).

Nei paesi sviluppati il problema si presenta con nuove connotazioni nel momento in cui, dopo la conquista della scuola di massa, si profilano i limiti di questa politica che, anche quando raggiunge alti livelli di investimenti pubblici, si rivela incapace di assicurare un'uguaglianza formativa reale in termini di competenze possedute – si pensi ai risultati delle valutazioni della ricerca PISA che mostra la mancanza delle competenze di base tra almeno un quarto dei quindicenni dei paesi industrializzati (*Oecd:2004*) – oltre che di effettivo esercizio del diritto (si pensi all'elevato numero di *drop out* e al persistere di bassi livelli di istruzione). A queste ragioni, si aggiunge l'effetto dell'espandersi dell'utilizzo della formazione quale strumento di competizione, di aumento delle differenze e, quindi, di creazione di nuove forme di esclusione formativa a danno di cittadini e di imprese.

Le forme acquisite di diritto alla cittadinanza nella formazione non garantiscono i risultati attesi, i cittadini si ritrovano sempre più costretti ad agire come individui su un mercato della formazione che opera al di fuori di ogni politica e che tende legittimamente alla propria estensione. Tutto questo accade in una fase storica di non espansione dei diritti individuali, di contenimento della spesa pubblica, di abbandono delle politiche di gestione keynesiana dell'espansione della domanda e di diminuzione della partecipazione dei lavoratori alla crescita del rendimento del capitale, ora rivolto a realizzare profitti non più attraverso il consumo di massa, ma sui mercati finanziari (*Crouch, 2003:15*). Una fase in cui esiste il rischio che

la politica e i governi cedano proressivamente terreno cadendo in mano delle élite privilegiate, come accadeva tipicamente prima dell'avvento della fase democratica,

ed aggiunge:

Una conseguenza importante di questo processo è la perdita di attrattiva, sempre più accentuata, di argomenti a favore dell'egualitarismo (*Crouch:9*).

Un rischio accentuato dal declino delle classi che avevano conquistato l'attuale Stato sociale e l'adozione delle attuali forme democratiche, dall'indebolimento delle forme di rappresentanza e dalla difficoltà con cui le nuove classi sociali avanzano nella costruzione del loro superamento, di nuove forme di associazionismo politico attraverso cui orientare l'operato delle istituzioni.

È in questo senso che *Crouch* parla di "postdemocrazia", ovvero del rischio che alcune cose tornino ad avere l'aspetto che avevano prima dell'avvento della democrazia; il che, nel nostro campo, equivale al ritorno ad una situazione in cui la formazione era affidata alle responsabilità e alle possibilità individuali e alla contemporanea scomparsa della politica come strumento di indirizzo e di progettazione dell'equità formativa in una prospettiva egualitaria.

## WELFARE E FORMAZIONE

Il modello di welfare affermatosi nel corso del XX secolo nel campo dell'istruzione, della sanità, della previdenza si è proposto come sistema di distribuzione delle ricchezze a compensazione delle disuguaglianze proprie della componente capitalistica della società. Rispetto alla formazione questo modello si è realizzato solo in parte e limitatamente ad alcuni strati sociali. Da qui l'esigenza di individuare i modi in cui

adeguare il nuovo welfare della formazione per garantire alla società e alla produzione le risorse e le opportunità di formazione necessarie.

Il welfare della formazione è stato concepito e identificato con la gestione diretta da parte dello Stato, o per suo conto, di una serie di servizi e di tipologie di offerta, incluse appunto nel campo dei diritti di cittadinanza. In parte al suo interno, ma soprattutto al suo esterno, sono iniziate a svilupparsi altre forme di erogazione dei beni e dei servizi educativi, quali gli appalti, le partnership finanziarie, l'apertura al mercato, le privatizzazioni, fino alla commercializzazione, che hanno messo in discussione il modello preesistente.

Ciascuna di queste forme ha un significato e conseguenze diverse rispetto alla costruzione di un nuovo concetto di cittadinanza. Con gli appalti di servizi o di loro segmenti, il precedente modello di welfare non è messo in discussione. Con le partnership finanziarie – ad esempio nella costruzione di sedi scolastiche – l'effetto immediato che si ottiene è l'accresciuta disponibilità di risorse per l'espansione del sistema (su questo torneremo nel capitolo successivo). L'apertura al mercato, le privatizzazioni e la commercializzazione introducono, invece, cambiamenti sostanziali nella concezione del welfare.

L'apertura al mercato non comporta necessariamente conseguenze negative sul welfare. Il mercato è un mezzo che, se adottato con le sue regole, può aiutare a compiere scelte distributive che servono meglio i nostri scopi (*Crouch*:96). Questo a condizione che si tratti di un mercato aperto, che non vi siano ostacoli alla costante crescita quantitativa dei soggetti economici in competizione tra loro e che vi siano regole di garanzia. La privatizzazione comporta la cessione di proprietà e di diritti dello Stato a privati (ad esempio la vendita di beni pubblici o anche la rinuncia al monopolio dell'intermediazione della domanda e dell'offerta sul mercato del lavoro). Anche qui gli effetti sul welfare dipendono

dal tipo di regole introdotte. Con la commercializzazione abbiamo la possibilità da parte dei soggetti economici pubblici e privati di vendere sul mercato beni e servizi educativi (i master universitari, etc.). Anche la commercializzazione non è di per sé destabilizzante a condizione che vi siano misure di informazione e comparazione dei beni posti in vendita, garanzia della loro qualità, di definizione e controllo del valore economico del bene, di possibilità di rivalsa da parte degli acquirenti, di garanzia di equità rispetto agli esclusi dal consumo.

La riforma del welfare opera su un contesto ricco di contraddizioni derivanti dalla necessità di estensione del suo campo di copertura, delle modalità di erogazione e dei suoi beneficiari. L'estensione richiede una cultura della politica della formazione sostenibile e allo stesso tempo capace di combinare cittadinanza e mercato, ovvero di estendere il campo dei beni e dei servizi accessibili a quelli compresi nell'area del mercato e della commercializzazione. L'estensione, d'altra parte, appare come una scelta obbligata onde evitare il rischio della "residualità" dei servizi pubblici. Se apriamo al mercato ed alla commercializzazione dei beni e dei servizi educativi e contemporaneamente non si assicurano forme di universalizzazione dell'offerta, la conseguenza certa è che le aziende private si concentrano e scelgono le fasce di pubblico più redditizie, lasciando alla gestione pubblica il resto. La qualità dei servizi pubblici decade e la loro utilizzazione si limita alle fasce di popolazione a basso reddito.

Il nuovo welfare educativo deve tendere a realizzare livelli più avanzati di eguaglianza nell'educazione. Avvicinarsi ad un'eguaglianza reale significa realizzarla nelle condizioni per apprendere e nei risultati raggiunti misurati in termini di conoscenze e competenze, o meglio di *kunskaps*, di *kenntnis*, etc. – a seconda delle lingue – intesa come "creazione" di "capacità". L'adozione di un concetto formale di cittadi-

nanza nella formazione, ovvero connesso al numero di anni di scuola ricevuti, ha avuto la sua importanza nella creazione di nuove condizioni economiche e sociali a supporto dello sviluppo della società industriale e della crescita del settore dei servizi, ma quando i quadri di riferimento sono cambiati anche i diritti di cittadinanza debbono evolvere.

Il passaggio verso un nuovo welfare educativo può essere fatto solamente se esiste una capacità di orientamento da parte della politica e degli organi istituzionali sulle opportunità attraverso cui ci si educa. Tale capacità è l'elemento fondante del ruolo di indirizzo che uno Stato può ragionevolmente assumere nel campo delle politiche della formazione. Si tratta di un ruolo che non si legittima solamente per la capacità di raccolta di risorse e per l'ammontare degli investimenti pubblici, ma poggia sul fatto che lo Stato, per il punto di osservazione che gli è proprio rispetto alle esigenze di sviluppo intellettuale della popolazione e della produzione, ha un livello di conoscenza superiore a quello delle aziende che operano sul mercato della formazione – università e società di formazione e consulenza, scuole private o pubbliche. Si tratta di conoscenze che vanno oltre il mercato ed i suoi tempi, che possono permettere di far corrispondere le scelte contingenti e l'interesse dei singoli alle strategie di sviluppo economico e sociale di breve e lungo periodo.

### INDIVIDUO E POLITICHE DELLA FORMAZIONE

Il fatto stesso che esistano o debbano esistere le politiche della formazione costituisce il risultato di una evoluzione frutto di due secoli di conflitti sociali e delle aspirazioni delle classi lavoratrici. La costruzione del welfare della formazione originariamente è stata ostacolata dalle politiche dello Stato liberale che tendevano a ridurre al minimo le sue interferenze nella vita economica e sociale dal momento che consideravano la formazione come parte delle responsabilità indivi-

duali. Lo Stato può intervenire per assicurare i livelli minimi essenziali necessari allo sviluppo, che poi coincide con la presenza di una percentuale di popolazione formata sufficiente a garantire crescita economica e coesione sociale. Oltre questi limiti, la costruzione della riserva di talenti è affidata ai progetti personali di investimento. Ma una visione evolutiva della democrazia è necessariamente fondata sul riconoscimento del carattere sociale della conoscenza, ovvero sull'impegno da parte delle istituzioni sociali a sviluppare le conoscenze degli individui fino ad un livello significativo. Questo punto di vista, che *Hilary Wainwright* ritrova nel pensiero di *John Stewart Mill* (*Wainwright*, 1994:146-149) è da lei ulteriormente arricchito nell'analisi dei modi in cui la conoscenza è distribuita ed organizzata e del suo ruolo come variabile vitale dell'economia. La crescita dipende anche dalle relazioni sociali tra individui (reti informali, relazioni sociali, sistemi interni alle imprese, etc.) che si concretizzano in istituzioni informali il cui ruolo principale è di condividere la conoscenza rendendo così gli attori economici più competenti e quindi più potenti anche nel democratizzare e socializzare la conoscenza economica (*Wainwright*:149). Questo ragionamento evidenzia il ruolo delle politiche pubbliche anche rispetto allo sviluppo di queste forme di sviluppo della conoscenza e di socializzazione del mercato.

Le necessità di ripensamento delle politiche derivano anche dal fatto che le soluzioni concepite con lo Stato liberale non corrispondono più a quelle di una società in cui, anche sul terreno della formazione, le prospettive sono mutate in favore di una decisa accentuazione della dimensione individuale e di nuovi modi di costruzione sociale delle conoscenze.

Tale processo come tendenza non è nuovo. Il soggetto nella società moderna ed ancor più nella società della conoscenza non è l'"individuo naturale", posto dalla natura stessa, ma un nuovo individuo, "un individuo che sorge

storicamente". Già nei *Grundrisse Marx* (Marx, 1976:6) aveva notato come:

Più torniamo indietro nella storia, e più l'individuo, e quindi anche l'individuo che produce, ci appare non autonomo, parte di una totalità più vasta: dapprima ancora in modo del tutto naturale nella famiglia e nella famiglia allargata a tribù; più tardi nella comunità, sorta dal contrasto e dalla fusione delle tribù, nelle sue diverse forme. Solo nel XVIII secolo, nella "società civile", le differenti forme dei nessi sociali si presentano al singolo come un puro mezzo per i suoi fini privati, come una necessità esteriore. Ma l'epoca che crea questo modo di vedere, il modo di vedere del singolo isolato, è proprio quella dei rapporti sociali (generalmente per questo modo di vedere) finora più sviluppati. L'uomo è nel senso più letterale del termine (...) un animale che può isolarsi solo nella società.

Dal disprezzo dell'individuo – considerato come comportamento deviante o da evitare – si è passati a guardare all'individualizzazione come condizione dell'esistenza umana (Beck:2000). La società moderna non integra più le persone nel loro insieme, ma solo nei loro aspetti parziali, come consumatori, elettori, automobilisti, pazienti, etc. e solo temporaneamente. La continuità fra i diversi momenti della vita è posta nelle mani degli individui (Beck, 2000:165). Allo stesso tempo però la vita degli individui è in modo estensivo sottoposta ad un'enorme e crescente giungla di norme tendenti a regolare ed a standardizzare le vite personali. Ma si tratta di regole e norme che puntano sempre più sulla domanda agli individui o l'obbligo di organizzare e di gestire in modo autonomo la propria esistenza, regole e norme che rispecchiano una nuova forma di "individualismo istituzionale" (Beck:166).

Pertanto, le biografie standardizzate, determinate dall'"individualismo istituzionale" divengono biografie elettive dal momento che è l'individuo, che nel rispetto delle regole

imposte risulta poi responsabile del proprio itinerario di vita. Da qui anche l'importanza del livello di risorse istituzionali (diritti umani, formazione e welfare in generale) che possano compensare le contraddizioni della società moderna. La nostra condanna ad essere costantemente attivi, a prendere nelle nostre mani il nostro futuro, ad assumere ogni sorta di responsabilità è il frutto del fatto che in questo quadro ogni fallimento diviene, comunque, un fallimento personale, un rischio della nostra vita: la povertà (anche se endemica), la disoccupazione (anche se strutturale), l'insuccesso scolastico (anche se generalizzato all'interno di alcuni strati di popolazione), etc. Gli eventi della nostra vita sono attribuiti non a cause esterne, ma alle nostre decisioni o indecisioni, alle omissioni, alle capacità o incapacità, ai pregi o difetti. Non più il fato o interpretazioni religiose liberano l'individuo dalla piena responsabilità delle proprie azioni. Non ci aiutano neppure precedenti modelli storici di vita, la nostra vita è una vita che obbliga a sperimentare le soluzioni che ci tengano lontani dai rischi. Una vita riflessiva – la gestione di informazioni contraddittorie, il dialogo, la negoziazione, etc. – l'autorealizzazione e l'autodeterminazione non sono solamente fini individuali, ma sociali. La distinzione individuale appare per la prima volta attraverso la combinazione delle crisi sociali in cui gli individui sono forzati a pensare, ad agire a vivere. La stessa struttura sociale appare assieme ad una continua differenziazione e individualizzazione. Anche le più tradizionali condizioni di vita divengono dipendenti dalle decisioni adottate, difese e giustificate contro altre opinioni e vissute come rischio personale (Beck:170). La nuova "essenza dell'individualità" si profila così in termini di "non-identità radicale", di vite non identiche. Tutto questo rende inadeguato il concetto ed il modello di democrazia costituitosi nella prima modernità, nuove prospettive di partecipazione e auto organizzazione si profilano. Se nel vecchio sistema di valori il sé doveva essere subordinato ai disegni

della collettività, il nuovo “noi” può avvicinarsi invece ad un individualismo altruistico e cooperativo.

Vivere da soli significa vivere socialmente: “Living alone means living socially” è la conclusione di *Beck* (171), aprendo così anche il problema della definizione dei modi del vivere sociale degli individui e, in particolare, delle nuove forme di rappresentanza nella democrazia della seconda modernità, di quelle che la *Wainwright* definisce istituzioni informali. Senza queste, come mostra *Putnam* a conclusione della sua analisi del processo di declino del capitale sociale degli USA, le persone sono costrette a “bowling alone” (*Putnam*, 1998:290).

Si pone dunque il problema dell’adeguamento delle politiche educative, nate nella prima modernità, alle nuove condizioni di vita delle persone e del loro riorientamento verso la piena autorealizzazione individuale, in una prospettiva che può tradursi nell’individualismo altruistico e solidale di *Beck*, ovvero nella gramsciana società organizzata che si educa.

### LO STATO ETICO E LA FILOSOFIA COMUNITARIA DELL’EDUCAZIONE

A questo punto abbiamo chiarito un altro elemento del compito che ci siamo proposti. Siamo partiti dall’individuazione dell’obiettivo di definire le politiche che possano incrementare il consumo e l’offerta di ogni tipo di educazione da parte dei cittadini e delle imprese ed abbiamo poi individuato la risposta nella costruzione di un nuovo welfare educativo che risponda alle condizioni di “non identità radicale”, potenzialmente altruistica dell’uomo contemporaneo. Ora si tratta di comprendere quale modello regolativo può meglio rispondere alla realizzazione di questi obiettivi, per poi passare nel capitolo successivo alla analisi dei tipi di politiche più adeguate allo sviluppo della domanda di formazione.

Il modello di democrazia ha un peso sul valore e l’utilità di ogni ulteriore riflessione. Se i concetti chiave della democrazia: libertà e autonomia, eguaglianza, rappresentanza, regole della maggioranza, cittadinanza non sono implementati le condizioni di ogni politica dell’educazione necessariamente ne risentono.

Lo stesso va detto rispetto alle forme generali di Stato attraverso cui gli interessi collettivi sono impersonati, diretti e amministrati. Le soluzioni che stiamo ricercando con questo studio variano notevolmente a seconda che ci muoviamo all’interno del paradigma “liberale” o di quello “repubblicano”, oppure, se, come anche *Habermas* ha cercato di fare (1996:21 e segg), ci spingiamo alla ricerca di nuove concezioni.

Nel modello liberale il processo democratico si traduce nell’attribuzione al governo ed allo Stato dei compiti di programmazione degli interessi di una società intesa come mercato di reti di interazioni tra privati. In quello repubblicano, accompagnato da una filosofia dell’educazione di tipo comunitario, la politica va oltre le funzioni di mediazione, essa incarna il processo costitutivo della società nel suo insieme.

La politica è concepita come la forma riflessiva di una sostanziale vita etica, mezzo attraverso cui i membri di qualunque comunità isolata divengono consapevoli della loro dipendenza reciproca e, agendo deliberatamente come cittadini, formano e sviluppano le relazioni esistenti in una associazione di consociati liberi ed eguali nel rispetto delle leggi. (ivi)

In entrambi i modelli la visione della società è centrata sul ruolo dello Stato visto come guardiano della economia di mercato nel modello liberale, o come autocoscienza istituzionalizzata di una comunità etica nel modello “repubblicano”. È all’interno di questo modello, e delle sue ibridazioni con il modello liberale, che in termini più integrali si sviluppa la concezione e la pratica di uno Stato etico, al cui servizio è sottoposto ogni individuo.



Si tratta, come vedremo, di una questione di estremo rilievo per le politiche formative sia relative alla scuola che al *lifelong learning*. Nel contesto di uno Stato etico, infatti, la scuola avrà come funzione centrale la conferma e riproduzione del modello etico prevalente ed il *lifelong learning*, inteso come liberi percorsi individuali di sviluppo intellettuale, non potrà svilupparsi se non nel quadro di una sottomissione ai valori etici predeterminati dallo Stato.

Nel modello “repubblicano”, infatti, lo stato di cittadinanza è determinato – a differenza di quello liberale – dal diritto positivo, ovvero da diritti espressi in termini di diritti di partecipazione e di comunicazione che garantiscono non la libertà da influenze o obblighi esterni (come nel diritto negativo, volto a proteggere l'individuo dall'intervento dello Stato, a definire i campi in cui esso non può intervenire), ma la possibilità di partecipare ad una prassi comune, attraverso cui i cittadini possono trasformarsi in autonomi autori politici di una comunità di persone libere ed eguali. In questo quadro, il ruolo dello Stato e la sua autorità trova la sua legittimazione nel fatto che esso protegge questa prassi attraverso l'istituzionalizzazione della libertà pubblica. In tal modo la ragion d'essere dello Stato è connessa non tanto all'eguaglianza dei diritti dei privati, ma alla garanzia di una opinione inclusiva ed alla formazione di una volontà in cui liberi ed eguali cittadini raggiungono una intesa sui cui fini e norme si fonda l'eguale interesse di tutti (*Habermas:22*).

Ma, come rileva *Habermas*, la insostenibilità di questo modello è legata proprio ad una questione morale, ovvero di giustizia:

La questione che ha priorità nelle politiche legislative concerne il come una materia può essere regolata nel rispetto dell'interesse di tutti. (...) A differenza delle questioni etiche, le questioni di giustizia non sono il prodotto di una specifica collettività e delle sue forme di vita.

La legittimazione di leggi adottate da una concreta comunità legale debbono essere almeno compatibili con principi morali di validità universale che travalicano la stessa comunità legale (*Habermas:25*). Gli interessi politici ed i valori che sono in contrasto tra loro – ad esempio in una società multietnica e multireligiosa – e senza prospettive di consenso hanno bisogno di una mediazione che non può essere raggiunta attraverso il discorso etico, ma attraverso accordi tra parti che possono accettare parziali rinunce.

Nello Stato etico l'offerta e la domanda di formazione hanno limitate possibilità di sviluppo, soprattutto in senso qualitativo. Nei modelli repubblicani – ad eccezione delle versioni più elitarie – il *lifelong learning* può svilupparsi anche in termini quantitativi ed in misure rilevanti nei limiti della sua utilizzazione come strumento di riproduzione della comunità etica. Essa può anche essere incentivata e direttamente finanziata dallo Stato, la partecipazione alle attività può divenire se non un obbligo un valore, ma i margini di autonomia reale per l'individuo nel caso di pensiero o volontà o cultura differente stanno al di fuori degli strumenti di cui lo Stato ha dotato la società, debbono affidarsi alle reti sociali autonome. Il mercato quando si muova al di fuori dei valori dominanti diviene esso stesso un ostacolo alla riproduzione dello Stato etico perché potenziale fonte di differenziazione. Tutto questo aiuta a comprendere anche le enormi difficoltà e reticenze degli Stati europei a porre in comune le politiche sull'educazione ed a non ostacolare la mobilità – per ragioni di formazione e di lavoro – degli individui a livello transnazionale e globale.

Lo Stato etico costituisce dunque un modello in cui la concentrazione dei poteri etici nello Stato si traduce anche nell'assunzione, da parte dello Stato, di gran parte dei costi della formazione e possibilmente nella sua gestione diretta o indiretta, affidata alle diverse organizzazioni pubbliche, quasi-pubbliche o private, ma sempre comprese nella strut-



tura amministrativa allargata. Si tratta perciò di un modello che oltre a limitare la democrazia nell'educazione ha un basso livello di sostenibilità e di espansione e che, per di più, tende a contenere lo sviluppo dell'offerta formativa nei limiti di quella legittimata.

### STATO ETICO E TEORIA DEI DUE POPOLI

Il modello di Stato etico, oltre che per la non accettazione delle diversità e delle minoranze, si caratterizza per la creazione e riproduzione di forme di stratificazione sociale ed educativa che possono essere comprese e descritte attraverso quella che *Borghi* ha definito come "teoria dei due popoli".

La teoria dei due popoli nasce dalla sconfitta dell'idea illuministica e risorgimentale di superare

la vecchia scissione fra chiarezza intellettuale e indifferenza morale, (...di) sostituire l'uomo al letterato, la società auto-governantesi agli organismi politici tenuti insieme coattivamente dai vincoli dell'autorità.

È nel periodo del Risorgimento che

restringendo la finalità liberatrice al settore puramente politico, l'élite (...) concentrò i suoi sforzi in un'impresa d'indipendenza e di unità nazionale che respingeva ai margini l'esigenza del rischiarimento e della liberazione delle coscienze. (...) Fondata sulla distinzione tra sensi e ragione la divisione della società in un popolo senziente ed in uno razziocinante, la filosofia storicistica offrì la dottrina dei due popoli ai costruttori del nuovo Stato. (*Borghi*, 1974:4)

Ed è proprio a questa scissione ed alla conseguente divisione tra intellettuali e popolo che il *Borghi* attribuisce inevitabili derive autoritarie dovute alla inevitabile mancata partecipazione e adesione dei cittadini ai governi, portati così ad imporre le proprie scelte.

È all'interno di questo paradigma che all'educazione vengono attribuite due funzioni fondamentali

rendere possibile al popolo di seguire la guida degli uomini colti, che sono necessariamente pochi e che hanno il compito di promuovere il progresso scientifico. (*Borghi*:58)

e di

privare le classi inferiori di ogni possibilità di dar prova delle loro capacità umane sotto il pretesto di tutelarne la natura sensibile e fantastica,

ma assicurando in tal modo all'economia forza lavoro – anche minorile – a bassa qualificazione ed a basso costo (*Borghi*:69).

La teoria dei due popoli è il corollario delle teorie, strategie e politiche antiegalitarie e coinvolge anche quegli approcci che affidano a lenti processi evolutivi il miglioramento delle condizioni educative dei singoli e che invitano a non

preoccuparsi utopisticamente dell'ideale remoto dell'abolizione della disuguaglianza presente. (*Borghi*:241-242)

Analoghe considerazioni valgono per quelle che potrebbero essere definite come le "teorie dei diversi popoli", ovvero modelli – qui *Borghi* fa riferimento a quello delineato dal Giuliano per il governo *Mussolini* nel 1924 – che, fondati su un concetto etico di Stato, propongono ai cittadini una loro stratificazione (in quattro strati nel caso del Giuliano)

in cui ogni classe doveva attendere ad un compito diverso affidato a una educazione diversa. (*Borghi*:240)

La teoria dei due popoli non riguarda, dunque, solamente la distribuzione delle opportunità formative, ma più in genera-

le la distribuzione del potere di governo e di gestione dell'educazione all'interno dello Stato.

Ogni governo, quando non è controllato dall'opinione pubblica e non è aperto alla critica continua e all'afflusso di nuovi elementi da tutti gli strati di popolazione, finisce col considerare la propria continuità ed espansione come i suoi unici scopi

in assenza di queste condizioni il sistema educativo non può

non divenire uno strumento di indottrinamento nei principi nazionalistici della classe dirigente e un mezzo per perseguire i fini della politica del governo. (*Borghi*:13-14)

Da qui nascono, almeno storicamente, le resistenze all'attuazione nell'educazione di forme di *governance* della formazione fondate sulla "sussidiarietà verticale" – la cooperazione tra i diversi livelli di governo: locale, regionale, nazionale, internazionale – e sulla "sussidiarietà orizzontale" – la cooperazione tra i diversi attori pubblici e privati.

In Italia queste resistenze hanno le loro radici in modelli centralistici – ereditati dal modello monarchico piemontese – che fino dal secolo XIX hanno prodotto falsi processi di democratizzazione affidati alla "libertà amministrativa", ovvero forme autoritarie di decentramento prefettizio e alla attribuzione di competenze ai Comuni, senza però provvederli di risorse.

A questo la tradizione pedagogica e democratica italiana opponeva, fin dal XIX secolo, la concezione di un modello federalistico ispirato all'autogoverno ed all'autonomia. Questo sia a livello istituzionale, attraverso un decentramento istituzionale effettivo, sia per quanto concerne il ruolo dei cittadini singoli e organizzati. Con il Cattaneo, *Borghi* afferma che

l'unità è comunicazione di diversi fondata sulla attivazione democratica di tutti i consociati (...). Liberare e federare sono due momenti dello stesso processo. (*Borghi*, 1962:257)

E ad esempio del significato di autonomia *Borghi* propone quanto affermato dal *Cattaneo* al congresso delle Società operaie tenutosi a Parma nel 1863 laddove si

indicava la libera e spontanea iniziativa culturale al livello scientifico al movimento di autoemancipazione delle classi lavoratrici associate nelle organizzazioni create e dirette da loro stesse, in cui stava la leva per il loro reale interessamento al sapere. (*Borghi*, 1962:258)

Anche nell'analisi di *Borghi* autonomia e libera e spontanea iniziativa delle reti sociali sono le condizioni per la democrazia nell'educazione.

### LA GOVERNANCE DELLA FORMAZIONE: LO STATO REGOLATIVO

La declinazione della *governance* sulle due dimensioni della sussidiarietà verticale (tra i diversi livelli di governo: dal Comune alle Istituzioni sopranazionali) e della sussidiarietà orizzontale (tra i diversi attori sociali) costituisce un importante punto di riferimento che tuttavia richiede ulteriori approfondimenti in termini di modelli. Il governo dei processi formativi nella società non può essere rappresentato solo in termini di potere dal basso e neppure può essere fatto dipendere solamente dalle leggi dello Stato. Esso deriva anche da quelle norme di tipo non strumentale adottate dai diversi soggetti economici (i dispositivi formativi delle imprese, ad esempio, oppure quelli adottati dalle infrastrutture culturali pubbliche e private, etc.).

Si tratta allora di vedere se e come la funzione regolativa dello Stato può essere supportata dall'esercizio di effet-

tive funzioni di controllo e di orientamento che favoriscano “la libera e spontanea iniziativa” e l’“autoemancipazione”. A questo proposito, dopo avere fatto i conti con lo Stato etico, si tratta di riflettere sui modi in cui superare il vecchio modello di welfare esaminando prima le caratteristiche della risposta “regolativa” e poi di quella “non regolativa”.

La definizione e messa in pratica di un modello di Stato regolativo nasce dalla critica alle distorsioni del *welfare state*, come ben dimostra in un eccellente studio *Colin Scott*, del *Centre for Analysis of Risk and Regulation della London School of Economics* (2002:5-6) alle cui conclusioni qui ci riferiamo adattandole al campo della formazione.

La critica al *welfare state* è legata alle distorsioni prodotte dal fatto di posizionarsi su:

- strumenti di proprietà pubblica, ovvero su strutture produttive, organizzazioni appartenenti allo Stato ed alle sue articolazioni;
- beni e servizi forniti direttamente dallo Stato, ovvero la formazione professionale pubblica e non quella privata, etc.;
- la sovrapposizione di funzioni di *policy making* con funzioni di gestione, ovvero la definizione delle politiche formative ed allo stesso tempo la loro gestione attraverso le scuole statali.

La critica si fonda sulla convinzione che i livelli di efficienza e di equità possano essere accresciuti modificando queste distorsioni. Da qui il modello di Stato regolativo che comporta un insieme di cambiamenti che possono essere riassunti nei seguenti punti:

- la separazione, almeno in alcuni ambiti, delle funzioni gestionali da quelle regolative, per cui chi detta le regole di erogazione di un servizio non può avocare a sé anche la funzione della sua erogazione (anche per questo in

molti Stati l’erogazione, ad esempio, dei prestiti di studio è demandata a soggetti indipendenti);

- la separazione tra acquirenti e fornitori di servizi pubblici (attraverso forme di contrattazione e di gara, etc.), per cui l’acquisizione di beni e servizi per la comunità non può essere effettuata attraverso il finanziamento diretto di aziende di proprietà pubblica, ma attraverso l’acquisizione di beni e servizi da loro prestati se offerti a migliori condizioni di quelle presenti sul mercato;
- la separazione delle funzioni politiche da quelle operative distribuendole tra diversi dipartimenti dell’amministrazione pubblica e attraverso la creazione di agenzie esecutive, per cui, ad esempio, i Ministeri dell’educazione di diversi paesi non hanno più al loro interno la gestione delle attività di ispezione e di sviluppo della qualità, passate ad una Agenzia pubblica indipendente (*Scott:5*).

Ma anche questo modello ha effetti circoscritti se poggia la sua azione essenzialmente sull’utilizzo di strumenti legislativi in ragione delle seguenti considerazioni:

- la limitata capacità delle leggi di esercitare un controllo reale sui fenomeni sociali e, per quanto ci concerne, sulla complessità dei campi e delle modalità formative;
- il controllo fondato sulle leggi è marginale rispetto ai processi contemporanei di ordinamento e regolazione, nel campo dell’educazione esse non possono agire direttamente, ad esempio, sui dispositivi che nelle aziende regolano l’accesso alle conoscenze;
- una legge dello Stato può essere efficace solamente quando è collegata ad altri processi di ordinamento e regolazione propri degli altri attori sociali su cui interviene (*Scott:8*).

In sostanza, il superamento dei limiti del *welfare state* non si realizza solamente attraverso le pur necessarie forme di se-

parazione e di trasparenza rispetto ai compiti di indirizzo e di gestione, ma richiede allo Stato di non rimanere centrato sull'area delle attività pubbliche e di non escludere altri attori e in particolare quelli non statali (*Gunningham, Grabosky:1998; Scott:2002*). Nel campo della formazione, ad esempio, ciò spinge ad individuare i modi in cui costruire politiche e processi di attuazione che includano le singole imprese e le singole agenzie formative. L'obiettivo sarà di introdurre forme spontanee di regolazione del mercato, di autoregolazione che riguardano sia la materia contrattuale (i diritti individuali alla formazione), che le esternalità (ad esempio l'utilizzo dei vantaggi derivanti dalla formazione), che la protezione dei consumatori (standard di qualità) etc. Queste le ragioni che spingono ad immaginare modelli che superino i limiti dello Stato regolativo.

#### LO STATO POST REGOLATIVO: CAPACITÀ DI CONTROLLO E RUOLO DELLE LEGGI

Per individuare le condizioni e le possibilità di estensione delle capacità di controllo dello Stato, *Scott* fa riferimento alla "Teoria Legale dell'Autopoiesi" di *Niklas Luhmann* e di *Gunther Teubner* basata sulla descrizione del mondo attraverso i diversi e autonomi sottosistemi sociali di cui è composto (*Scott:9*).

Per *Luhmann* i sottosistemi centrali rispetto all'azione regolativa – il politico, il legale, il sociale e l'economico – sono definiti come aperti dal punto di vista cognitivo, ma chiusi dal punto di vista operativo. Tali sottosistemi sono aperti ai "facts, situations and events of its environment", agli stimoli, alle perturbazioni o ai disturbi che gli possono provenire dall'esterno (*Luhmann, 1992:145*).

Tali stimoli sono elaborati a seconda della struttura normativa del sottosistema e non in accordo con la struttura normativa dell'ambiente esterno. Un sistema legale, ad esem-

pio, classifica gli stimoli in base ad un codice binario che li distingue in ragione del loro carattere legale o illegale, del rispetto della legge o meno (*Luhmann:145-6*).

L'incontro tra due sistemi regolativi diversi (politica e mercato dell'educazione, ad esempio) può produrre solo conflitti o effetti indesiderabili per entrambi se le strutture normative non sono in grado di dialogare. Per questo *Teubner*, considerato tra i padri della "Teoria Legale dell'Autopoiesi", sostiene che la legge può essere irrilevante o non avere alcun effetto sui sottosistemi su cui intende agire ("reciproca indifferenza"). Il problema per essere risolto richiede l'adozione di modalità capaci di ridurre o minimizzare le differenze tra diversi sottosistemi e campi di azione assicurando forme di *structural coupling* (*Paterson, Teubner, 1998:457*).

In risposta a questa esigenza, la "Teoria Legale dell'Autopoiesi" propugna un modello di Stato post regolativo in cui il sistema legislativo è connesso agli altri sottosistemi non attraverso leggi di dettaglio o di puntuale regolamentazione, ma piuttosto lavorando sul terreno dell'accordo tra diversi ordinamenti e regole proprie dei diversi sub sistemi. In altri termini, il successo dell'implementazione di una legge regolativa dipende dalla capacità di attuare misure di *structural coupling* ed il *control of self-regulation* (*Teubner, 1998:415*).

Ai fini del nostro studio, questa Teoria per un verso mette a fuoco un approccio che rende possibile e più efficace l'orientamento dei sistemi sociali (e tra questi il mercato dell'educazione) attraverso la legge dello Stato, purché basata sulla comunicazione tra sub sistemi e sul riconoscimento delle strutture normative esistenti negli altri sottosistemi. Essa allo stesso tempo pone in evidenza il ruolo modesto della legge per il controllo di quelle attività formative su cui è possibile operare solo in modo indiretto e solo per iniziativa degli stessi attori. Le modalità più efficaci di intervento derivanti da questa teoria poggiano sull'allineamento nor-

mativo tra sistemi fondato sull'adesione e sull'autoregolazione. Le critiche a questa teoria si incentrano sulla sua incapacità di spiegare le cause che regolano i rapporti tra subsistemi e, soprattutto, di non poter predire i risultati di particolari interventi. Tuttavia, essa ci pare utile per comprendere modalità e limiti di una politica che voglia porre in comunicazione ambiti separati e non sottoposti ad un unico schema gerarchico, come è il caso delle diverse articolazioni del sistema della formazione.

### LO STATO POST REGOLATIVO E LA *RESPONSIVE REGULATION*

La scelta di un modello regolativo o post regolativo – o della loro combinazione – non ci evita il problema della definizione dei sistemi sanzionatori. Anche nei casi di adesione volontaria a norme e procedure sarà pur sempre necessario rispondere alla questione del cosa accade nel caso di mancato rispetto degli impegni assunti. A questo fine, possiamo avvalerci della Teoria della regolamentazione sensibile che ha la particolarità di porre in rilievo il ruolo residuale della legge all'interno di una piramide di diversa gradazione delle sanzioni.

La piramide dell'imposizione di sanzioni prevede l'utilizzo alla base di bassi livelli di sanzioni – come l'avvertimento o il richiamo, ad esempio – e salendo verso il vertice rimedi più drastici, nel caso in cui coloro che devono rispettare le regole siano insensibili ai livelli bassi di sanzione. I più alti livelli di sanzionamento possono prevedere l'applicazione di multe, la causa legale, la revocazione dei permessi o dei benefici. In base a questa teoria un regolatore – ente pubblico o privato – cui è riconosciuta la capacità di imporre anche alti livelli di sanzioni dovrebbe essere capace di operare prevalentemente ai bassi livelli della piramide (Ayres, Braithwaite:1992).

Per le politiche pubbliche il nodo risiede, dunque, nella credibilità del regolatore – dello Stato – come soggetto davvero capace di scalare la piramide delle sanzioni. In più, se ci riferiamo al campo di applicazione della formazione, dobbiamo tenere presente che norme e sanzioni non stanno nelle mani di una unica autorità pubblica, ma sono suddivise tra diversi livelli (stato, regioni, comuni) e tra settori (le diverse politiche).

Muovendo dalla considerazione dell'esistenza di diversi sistemi di regolamentazione – non solo connessi alla legge ed allo Stato – e, quindi, di diversi sistemi di premio o sanzione, la piramide può anche essere utilizzata per rappresentare questo dato di fatto ponendo sulle diverse facce i diversi attori, ovvero i diversi soggetti della *governance* con i rispettivi sistemi di sanzioni progressive (Gunningham, Grabosky, 1998:398). Così, ad esempio, se facciamo riferimento alle norme di garanzia della qualità possiamo prevedere tra gli attori lo Stato, gli enti di certificazione, i sistemi formativi, i partecipanti. Per ciascuno di questi attori potremmo allora descrivere su ciascuna faccia della piramide i diversi livelli di sanzioni che possono essere applicati alle agenzie formative cui compete la gestione dell'offerta di beni o servizi sottoposti alle norme di gestione della qualità nella formazione.

Si tratta, a giudizio di Scott (2002) di una elaborazione della piramide dell'imposizione che ha il merito di modellare l'evidenza empirica dei contesti in cui agiscono più soggetti dotati di poteri di determinare norme e che dimostra come il controllo può essere esercitato anche laddove gli organi istituzionali sono incapaci o privi della volontà di utilizzare i loro poteri. L'esempio delle campagne di alcune NGO contro aziende commerciali ne è un esempio, ma questa prospettiva è utile anche rispetto al ruolo che può assumere un pubblico dell'educazione nelle sue forme organizzate. Non deve sfuggire che con questo modello, infatti, si consi-



derano non solo diversi gradi di sanzione, ma anche diversi strumenti. Inoltre, la concezione pluralistica rappresentata dalle diverse facce della piramide rende chiari i limiti di una azione regolativa non integrata e rinvia alla teoria autopoietica con i suoi modelli di integrazione delle regole di diversi subsistemi.

Ma l'implicazione per noi più significativa di questa teoria è costituita dalla possibilità che essa offre di unire forme di pluralismo fondate su regolazioni sensibili che riconoscono l'esistenza di capacità di controllo e di ordinamento anche in assenza di leggi dello Stato (*Parker, 1999:76*).

Un tale tipo di modello regolativo ha il vantaggio di presupporre un alto livello di efficacia e di consenso, soprattutto se integrato con il modello autopoietico. La sua problematicità risiede nel presupposto che esista uno Stato ed altri soggetti capaci di imporre sanzioni.

Il dialogo sociale e gli accordi collettivi sulla formazione sono un esempio delle possibilità e difficoltà di porre in atto un nuovo modello di regolazione (si veda l'esempio dei fondi interprofessionali per la formazione dei lavoratori e della loro problematica attuazione in diversi paesi europei).

### CONSEGUENZE DI UN APPROCCIO POST REGOLATIVO ALLE POLITICHE DELLA FORMAZIONE

La conclusione a cui porta l'analisi dei diversi modelli ci pare prospetti come possibile la costruzione di un nuovo welfare dell'educazione a carattere inclusivo – tendenzialmente “per tutti ed in tutto” – attraverso l'azione orientatrice dello Stato ed un processo fondato su regole condivise ed assunte su base volontaria. Un tale obiettivo si realizza a partire da un approccio che tenga conto di:

- *la varietà di soggetti implicati* capaci di emanare norme rilevanti sia all'interno dello Stato (Stato, Regioni, Comu-

ni), che nella società (i diversi soggetti economici singoli o associati);

- *la varietà di strumenti normativi*, pubblici e privati, che assumono rilevanza in un quadro di governance della formazione e che vanno da quelli tradizionali, alle “normes douces”, ai contratti individuali o collettivi, agli strumenti tipici di forme basate sull'autoregolamentazione;
- *la varietà dei modi di definizione delle norme* con una particolare attenzione a quelle definite, ad esempio, da autorità private istituite dai loro stessi membri ed a cui questi aderiscono liberamente. Autorità che assommano in sé le funzioni di definizione delle norme, di monitoraggio e di erogazione di sanzioni. Oppure, le norme definite da soggetti terzi cui le parti interessate (fornitori e consumatori) attribuiscono attraverso accordi contrattuali funzioni di monitoraggio, audit, certificazione delle regole condivise. Un altro modo è costituito dalla attivazione di processi di definizione di standard, di solito gestiti da appositi Istituti privati (una prassi diffusa nei paesi industrializzati fin dagli inizi del secolo scorso) ed i cui risultati vengono trasformati in requisiti legali (è il caso dei sistemi di gestione della qualità nell'educazione fondati sulla *balanced scorecard*, o su modelli quali Efqm ed Iso);
- *la varietà dei meccanismi di controllo* capace di avvalersi delle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie e dai software specializzati, la cui piena introduzione trasforma il vecchio modello di controllo introducendo il nuovo principio: “code is law” (*Lessig:1999*);
- *la varietà dei controllori*, non più basata esclusivamente sugli organi dello Stato o sulla giustizia, ma distribuita tra la totalità dei soggetti. Le associazioni dei produttori assumono funzioni di controllo sulla coerenza dei loro associati rispetto a determinati standard, le singole imprese possono assumere le stesse funzioni rispetto ai loro clienti, le organizzazioni non governative possono altresì svol-



gere funzioni di controllo sia sui governi che sulle imprese, le diverse forme di organizzazione del pubblico dell'educazione possono assumere le stesse funzioni rispetto alla qualità ed alla democrazia nell'educazione;

- *la varietà dei controllati*, che nel nostro caso diviene essenziale, considerato l'ampio numero di attori dal cui comportamento dipende la disponibilità di beni e servizi educativi. Le istituzioni pubbliche sono il primo soggetto su cui esercitare il controllo, sia rispetto alle loro attività regolative, che alle capacità di azione ed ai risultati raggiunti. Il controllo deve essere esteso anche a tutti gli altri soggetti economici: imprese ed individui. Qui il problema è di definire l'oggetto del controllo, la non invasività del controllo, ovvero l'opportunità di ricorrere per principio a forme di controllo parziale. Cosa e chi viene controllato deve variare in relazione a chi esercita il controllo. I partecipanti dovranno avere il potere di controllo dei processi formativi cui vengono sottoposti nel momento che entrano in formazione e tale controllo deve poter addentrarsi nel profondo dei processi di trasformazione personale indotti dalla formazione. Lo Stato non potrà mai assumere tale potere di controllo, né pretendere di emanare norme in materia, a meno che non si tratti di uno Stato etico. Il controllo pubblico per essere efficace deve concentrarsi sugli aspetti ad alto rischio, dove il mancato rispetto delle regole può produrre gravi conseguenze.

## PARTNERSHIP E CRESCITA ECONOMICA

La scelta del passaggio ad un modello di *governance* e, quindi, di un rapporto di partecipazione alle scelte e di nuovi modelli di definizione delle regole e di controllo costituisce anche una necessità connessa alle prospettive della crescita economica di un paese. Il nesso deriva dal fatto che la

crescita è legata – tra gli altri fattori – alla capacità di innovazione presente all'interno del sistema produttivo e sociale in generale e questa, a sua volta, deriva dalla capacità di promuovere forme di partenariato tra i diversi attori.

Questo fenomeno, in una prospettiva di politiche del *life-long learning*, assume un rilievo straordinario in quanto, attraverso l'area delle politiche, servizi e interventi a favore dell'innovazione si va a definire una nuova articolazione del sistema di educazione in età adulta: la formazione nei processi di innovazione.

L'innovazione può essere considerata come uno dei grandi *drivers* della crescita, assieme allo sviluppo del capitale umano, dell'imprenditorialità, del sistema del welfare. Nella prospettiva del governo di questi *drivers*, la partnership tra settore privato e pubblico è di cruciale importanza (Cornett, Federighi, Liung:2006). Anche se bisogna considerare che

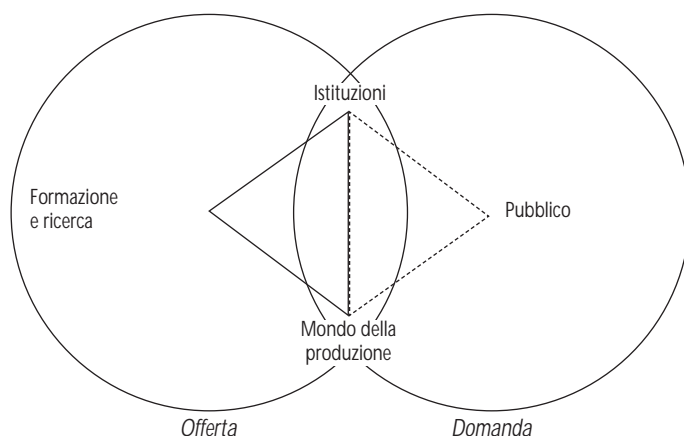
partnership model is only one of several instruments in the regional policy making, (...) public-private partnerships is one way of promoting and accelerating collaborative innovation at the local level. (Bellini:2002; Shapira:2001)

L'innovazione, infatti, non è un fine, ma uno strumento delle politiche di crescita.

Oggi il concetto di innovazione si è progressivamente distaccato da una concezione limitativa (quando l'innovazione veniva concepita come il risultato dell'impegno e delle doti individuali) che limitava l'azione politica al supporto finanziario e di azioni di trasferimento dai centri di ricerca alle imprese. Oggi l'innovazione è un concetto che fa riferimento alla necessità di "modernizzazione" di tutti i settori chiave della società. L'innovazione è sempre meno concepita come una questione centrata sulla tecnologia e sempre più come un modo di pensare e di trovare soluzioni creative all'inter-

no di un'impresa (*European Commission*, 2004:30). L'innovazione dipende in primo luogo dall'evoluzione coerente dei processi innovativi nel sistema economico, in quello politico amministrativo, nella formazione e nella ricerca. La eventualità che i tre sistemi (rappresentati come le tre pale di un'elica motrice dell'innovazione) si sviluppino ed interagiscano in modo complementare e sinergico dipende dalla possibilità "that learning processes play a dominant role in the further development" (*Smits, Kuhlmann*:10). Per favorire l'innovazione, non basta che le politiche spingano verso una collaborazione tra centri di produzione delle conoscenze, imprese e istituzioni. Se è vero che dalla loro collaborazione nascono i contesti (le parti del sistema) che favoriscono l'innovazione, è però anche vero che la politica deve anche agire sulla domanda di innovazione, sui suoi attori. L'idea del "triple helix model" (*Etzkowitz, Leydesdorff*:1999) è, però, insufficiente a rappresentare il modello delle politiche dell'innovazione perché essenzialmente centrato sul ruolo dell'offerta di formazione. Per questo ne suggeriamo una rielaborazione (figura 1).

Figura 1  
Il modello della doppia triple helix



Il modello di analisi qui proposto – una sorta di doppia *triple helix* – tende a considerare in modo differenziato gli attori in ragione della loro capacità di rappresentare sia l'offerta che la domanda di formazione: la ricerca e la formazione costituiscono il cuore dell'offerta di conoscenze sistematizzate, mentre le istituzioni pubbliche (Stato e Poteri locali elettivi) operano su entrambi i fronti in quanto chiamati ad interpretare degli interessi generali. Anche il mondo della produzione si colloca su entrambi i fronti sia perché direttamente compromesso nella gestione dell'offerta (attraverso gli enti formativi delle parti sociali, così come attraverso le iniziative di formazione aziendale), sia perché è chiamato ad interpretare e rappresentare la domanda di formazione del sistema produttivo.

Il pubblico della formazione, a livello individuale o organizzato nelle diverse organizzazioni sociali a carattere associativo – non necessariamente impegnate nell'offerta di formazione – rappresenta invece la domanda diretta di formazione.

Inoltre, va rilevato che l'analisi della tipologia di funzioni educative distribuite tra i diversi attori dell'innovazione non consente la suddivisione lineare delle funzioni di produzione, trasferimento e assorbimento/implementazione delle conoscenze acquisite. Le tre funzioni competono a ciascuno dei partners, dal momento che l'apprendimento – dopo la fase di socializzazione – si realizza all'interno ed in funzione dei processi di trasformazione.

Il motore che fa girare il "triple helix model" è l'apprendimento sia delle organizzazioni economiche, politiche e della formazione e della ricerca, ma i loro risultati si basano sugli apprendimenti degli individui. Il carattere dominante del ruolo dell'apprendimento deriva dal fatto che tutti i soggetti per innovare hanno bisogno di reti di interazione, che sono innanzitutto reti di formazione reciproca. In questo senso l'innovazione è definita come una attività che si fonda prin-

cialmente sul funzionamento delle reti. Se un tempo essa veniva essenzialmente attribuita all'intervento di forme di capitale tangibile (macchinari e investimenti), oggi essa viene sempre più spiegata come il risultato dell'interazione tra una serie di ingredienti sociali. Le teorie dell'innovazione ne vedono le radici:

- nella spinta tecnologica derivante dallo sviluppo della scienza;
- nei bisogni espressi dal mercato;
- nei legami esistenti tra i diversi attori del mercato;
- nelle reti tecnologiche;
- nelle reti sociali (*European Commission*, 2004:21).

Sul terreno delle politiche pubbliche, questo comporta due tipi di considerazioni. In primo luogo, la possibilità di alimentare i processi di innovazione dipende dai risultati delle politiche formative, nel senso che provvedono a fornire la base di conoscenze necessarie. In secondo luogo, gli stessi processi di innovazione attivati richiedono una costante capacità di gestione e sviluppo di processi di apprendimento di ogni tipo (formale, non formale e informale) e perciò dovrebbero essere oggetto anche di politiche pubbliche (oltre che, ovviamente, di politiche private).

### IL CONTROLLO PREVENTIVO DELLE POLITICHE PUBBLICHE: L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE

L'analisi di impatto della regolazione (AIR) è una metodologia che ha come obiettivo la qualità della regolazione fondata sulla valutazione *ex ante* dei suoi potenziali effetti ed *ex post* dei risultati.

A noi qui interessa poiché riteniamo che sia possibile e necessario mettere in condizione i diversi attori economici di poter conoscere gli effetti di una politica prima della sua

adozione. In questo senso non limitiamo la portata dell'AIR al campo delle leggi e dei regolamenti (utile comunque per evitare contraddizioni e sovrapposizioni), ma lo estendiamo soprattutto agli effetti che una politica può introdurre in ragione delle misure che essa attiva. Il controllo preventivo diviene essenziale in un campo in cui la messa in atto di una politica difficilmente può essere interrotta o modificata dopo la sua approvazione senza andare incontro a sprechi enormi.

L'AIR è rilevante ai fini della elaborazione e adozione di politiche della formazione poiché costituisce uno strumento attraverso cui accrescere il ruolo della conoscenza empirica nelle scelte regolative, basata sulla logica delle scienze sociali e adottata da istituzioni regionali, nazionali e internazionali (*Radaelli*:2003). La sua adozione implica la considerazione della qualità come un processo e, quindi, la sua utilizzazione in quanto strumento che favorisce l'apprendimento delle istituzioni alimentato da una valutazione fondata su dati empirici. L'AIR in Italia è stata introdotta dalla legge 50/99 cui è stata data attuazione con le direttive del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000 e 21 settembre 2001. Si tratta di un metodo che – tenendo conto delle esperienze sinora condotte dai Governi nazionali e regionali che lo hanno adottato – pone problemi, come ricorda *Radaelli*, di possibile malleabilità politica, di *trade-off* tra precisione e assimilazione amministrativa, di ruolo delle reti e dei *watchdogs*, e di capacità di apprendimento istituzionale.

La metodologia dell'AIR si basa su due tipi di analisi: quella preventiva e quella successiva (4). L'AIR preventiva ha per oggetto il percorso che deve essere adottato dal processo decisionale e riguarda: la fase di progettazione dell'intervento (identificazione dell'ambito dell'intervento, rilevazione delle esigenze, elaborazione delle opzioni di intervento e selezione di quella preferita), il tutto fondato su analisi quantitative e la loro capacità di

esplicitare le implicazioni di un'opzione regolativa (in termini giuridici, economici, sociali e tecnologici), evidenziando tutti i fattori che devono determinare le scelte dell'autorità decidente. (*Francesconi, 2002:992*)

L'AIR *ex post* dovrebbe consentire di valutare l'impatto effettivo delle azioni intraprese, la loro corrispondenza alle valutazioni *ex ante* e la assunzione di misure correttive che facciano apprendere l'organizzazione. L'AIR *ex post* presenta problemi di attuazione connessi in generale a quanto già detto in merito ai punti critici dei metodi di controllo. Nell'educazione i risultati, almeno in parte, si verificano su tempi lunghi e questo non aiuta l'efficacia del metodo, problema che però può essere superato con la chiara e preventiva definizione di obiettivi misurabili sul breve periodo, con il ricorso a sistemi informativi ed a strumenti di monitoraggio basati su architetture di software adeguate e, soprattutto, con la creazione di quella che abbiamo definito la varietà di soggetti controllori e controllati propria di un approccio post regolativo. Si tratta di componenti che, nei paesi in cui la politica dell'educazione è considerata una cosa seria, esistono.

### LA SPESA PUBBLICA PER LA FORMAZIONE

Una nuova politica della formazione coerente con le esigenze di crescita economica e con la domanda potenziale della società si fonda su una adeguata politica della spesa pubblica nel settore. L'alternativa per gli Stati che non si danno un tale strumento è l'espansione di un mercato totalmente libero, ma inevitabilmente "imperfetto".

Le considerazioni preliminari da cui muovere riguardano in primo luogo il fatto che l'attuazione di una politica di formazione lungo tutto il corso della vita richiede necessariamente maggiori investimenti che, data l'entità, non possono

essere reperiti esclusivamente attraverso la finanza pubblica, ma richiedono una partecipazione dei privati. Un calcolo aggiornato al 2000 relativo ai paesi Ocde, ad esempio, e relativo alla attuazione di interventi minimi stima la necessità di un costo annuo addizionale che, a seconda dei casi, varia dal 2 al 4% del Prodotto interno lordo (*Ocde, 2001:109*). Ciò significa in alcuni casi accrescere del 50 o anche del 100% gli attuali investimenti. Un altro studio relativo alla creazione di condizioni di equità e svolto negli USA partiva dalla constatazione che un intervento formativo volto a portare a livelli immediatamente superiori la formazione dei lavoratori a bassa qualificazione comportava un costo pari a 1,66 trilioni di \$ (*Heckman e altri, 1994; World Bank, 2002:59*). Ciò significa che per ridurre in un anno le ineguaglianze che affliggono la forza lavoro negli USA bisognerebbe destinare loro una cifra vicina al totale delle risorse mondiali.

In secondo luogo, la spesa pubblica e privata attuale è comunque rilevante tenuto conto che nei paesi più ricchi si colloca attorno al 10% del prodotto interno lordo (*Commission:2005*). Essa però è nota solo per quanto concerne i sistemi formali, ma l'entità degli altri investimenti pubblici e privati è ancora ignota, nonostante i tentativi e gli impegni degli organismi internazionali. Questo stato di cose è indicativo di una possibilità di recupero di risorse attraverso interventi volti alla riallocazione di risorse ed alla ricerca di maggiori efficienze nella loro utilizzazione.

L'aumento delle risorse necessario per l'attuazione delle nuove strategie della formazione richiede una forte adesione sociale sia per le riforme da introdurre rispetto alle attuali modalità di utilizzazione della spesa pubblica, sia perché è necessario accrescere la partecipazione agli investimenti da parte delle imprese e delle famiglie attraverso un aumento della propensione al consumo. Questo può verificarsi in ragione delle esternalità sociali e private prodotte dalla formazione. Perché le esternalità aumentino è però necessario un

aumento della qualità reale dell'offerta formativa, ovvero della sua effettiva capacità di produrre le competenze attese.

Analizziamo ora quali sono le linee di politica della spesa per la formazione in relazione agli obiettivi di aumento, riallocazione e realizzazione di maggiori efficienze, tenendo presente che nessuna di queste tre politiche ha effetto se adottata da sola e senza uno stretto collegamento reciproco.

#### AUMENTO DELLA SPESA PUBBLICA E PRIVATA

L'aumento della spesa dello Stato – al di fuori di processi di riallocazione delle risorse e di ricerca di maggiori efficienze – richiede un quadro di incremento del prodotto interno lordo e quindi di aumento delle entrate fiscali, oppure il ricorso al debito (*Oecd*, 2001:40), oggi possibile anche attraverso il ricorso ai prestiti agevolati per il *lifelong learning* offerti, ad esempio, dalla Banca Europea per gli Investimenti (Bei). La politica di aumento della spesa deve pertanto essere focalizzata anche sull'obiettivo di favorire l'aumento della spesa dei privati, ovvero delle famiglie e delle imprese.

Un aumento della spesa pubblica e privata è possibile innanzitutto attraverso una diversa politica di finanziamento della formazione. Le soluzioni già note e messe in atto in diversi Stati riguardano il recupero dei costi e la partnership. Il recupero dei costi presuppone il passaggio da forme di finanziamento dell'offerta e della domanda basate sui sussidi a fondo perduto, alla loro trasformazione in prestiti agevolati da recuperare progressivamente nel medio o nel lungo periodo. Ovviamente, ciò richiede l'attivazione di meccanismi di finanziamento finalizzati ad obiettivi che poi producano esternalità che consentano di rifondere il prestito. La partnership nel campo delle spese per la formazione presuppone la partecipazione dei privati all'investimento di capitali in progetti di interesse educativo capaci di produrre profitti. Le partnership prevedono la compartecipazione pubblica agli investimenti ed ai profitti ed hanno come effetto l'aumento

della spesa anticipando investimenti che poi vengono ripagati attraverso la vendita dei beni e servizi prodotti (edifici per la formazione, servizi di formazione a distanza, di informazione, etc.).

In secondo luogo vanno presi in considerazione gli effetti di una possibile espansione della spesa dei privati che possono essere ottenuti attraverso incentivi di tipo fiscale.

Inoltre, come dimostra *Palacios* (2003), l'espansione della spesa richiede di introdurre anche nella formazione una distinzione tra colui che effettivamente paga e colui che finanzia l'acquisto. Si tratta di introdurre il principio che chi entra in formazione e deve farsi carico dei costi diretti e di quelli indiretti non deve necessariamente disporre lui stesso delle risorse necessarie al momento dell'ingresso in formazione. Deve esistere la possibilità di attivare la presenza di enti finanziari: banche, assicurazioni, etc. che provvedano al finanziamento a tassi agevolati, eventualmente ridotti grazie all'intervento dello Stato. Senza questo tipo di politica l'espansione oggi necessaria potrà avvenire solamente per gli strati di popolazione e per le imprese che dispongono di possibilità di autofinanziamento.

#### RIALLOCAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA

Sul piano della riallocazione della spesa pubblica possono essere presi in considerazione diversi indirizzi.

In primo luogo va preso in considerazione il trasferimento di almeno parte dei finanziamenti dall'offerta alla domanda. Ciò si realizza sia attraverso misure di politica della domanda (che affronteremo nel prossimo capitolo), e, inoltre, attraverso la modifica dei meccanismi di finanziamento. In proposito, si possono identificare tre diversi tipi di politiche:

- il finanziamento degli organismi educativi fondato principalmente sul mantenimento dei trasferimenti acquisiti nel tempo (la spesa storica). Si tratta del modello più diffuso, ma anche di quello meno efficace e quindi che meglio



può contribuire alla liberazione di risorse a favore di altri organismi formativi o di altri settori della formazione;

- il finanziamento degli organismi formativi in base ai dati di input (numero di studenti, numero di docenti, numero di ore di insegnamento, etc.). Si tratta di un modello da cui si possono liberare risorse a favore di altri organismi e settori se corretto con un sistema che prenda in esame l'efficacia della spesa;
- il finanziamento degli organismi formativi sulla base dei risultati di output, ovvero degli apprendimenti conseguiti dai soggetti in formazione. Questo modello consente di orientare la spesa verso quegli organismi formativi che garantiscono beni e servizi rispondenti agli obiettivi formativi.

In secondo luogo, la riallocazione della spesa può essere ottenuta anche attraverso una diversa distribuzione dei finanziamenti tra i diversi ambiti e livelli della formazione e, in questo modo, tra diversi pubblici. Le possibilità sono diverse e con giustificazioni e impatto differenziato. La giustificazione di base di questo tipo di politica si fonda su un criterio di equità per cui lo Stato dovrebbe finanziare solamente la formazione di base effettivamente e di fatto utilizzata da tutti, mentre dovrebbe lasciare ai privati ed alle famiglie il compito di far fronte alle spese per la formazione superiore, con la cura di correggere le inefficienze del mercato ed i conseguenti fenomeni di esclusione dei meno abbienti anche se capaci. Tale argomento si fonda sul principio della distribuzione dei costi della formazione tra i diversi attori in ragione dell'entità dei benefici che essi ne possano trarre (*Friedmann:1955; World Bank, 2002:57*). A questo fine si opera una distinzione tra la formazione di base, cui si attribuiscono externalità a vantaggio principalmente della società, per cui lo Stato deve farsene carico, ed altri tipi di formazione quali la formazione professionale a vantaggio del-

le imprese e, pertanto, a loro carico e la formazione alla cittadinanza a vantaggio dei cittadini e a loro spese. Si tratta di una politica che può produrre effetti redistributivi significativi sia a vantaggio di settori che di strati di popolazione. Non è però probabile che essa da sola possa aumentare gli investimenti dei privati in un contesto di rischio e incertezza dei benefici che ne possano derivare per coloro che dovrebbero assumerne il carico.

In terzo luogo, può essere presa in considerazione una politica di riallocazione volta alla riduzione delle spese dei singoli organismi o sistemi in favore della creazione di infrastrutture ad uso comune (ad esempio, nel campo delle nuove tecnologie o dei servizi finanziari e amministrativi). In questo campo, assume un'importanza centrale l'esistenza di un adeguato sistema informativo che consenta ai consumatori la possibilità di conoscere e di comparare i diversi tipi di offerta e le loro caratteristiche in termini di qualità e di costi.

#### ACCRESIMENTO DELL'EFFICIENZA

Le politiche di accrescimento dell'efficienza hanno per oggetto i sistemi e gli organismi formativi, oltre che i soggetti in formazione.

Per quanto concerne gli organismi ed i sistemi della formazione le politiche cui viene attribuita una capacità di produrre maggiori efficienze sono individuate, ad esempio:

- nella devoluzione di competenze dallo Stato agli enti locali (negli Stati Uniti, così come in Svezia sono i Comuni ad assumere gli insegnanti ed a pianificare e gestire le politiche della formazione), in quanto capace di ridurre i costi burocratici e di accrescere la qualità della programmazione degli interventi;
- nell'autonomia degli organismi di formazione, consentendo loro la piena responsabilità ed ampi margini di discrezionalità nella definizione dei loro piani di impresa, fino alla gestione del personale;



- nell'introduzione di misure finanziarie che stimolino la competitività tra gli organismi in ragione dei risultati raggiunti in termini, principalmente, di apprendimenti dei partecipanti e di esternalità in generale.

L'adozione degli apprendimenti come unità di misura della formazione ha effetti sia sull'apertura della competizione – anche a livello globale – tra organismi formativi e serve anche a ridurre la presenza dei soggetti all'interno del sistema formativo ai tempi strettamente necessari alla acquisizione di nuove competenze e con effetti evidenti sul piano della riduzione dei costi.

## BIBLIOGRAFIA

- AYRES I., BRAITHWAITE J. (1992), *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press.
- BECK U. (2000), *Living Your Own Life in a Runway World*, in Hutton, W., Giddens, A., *Global Capitalism*, The New Press, New York, pp. 164-175.
- BELLINI N. (2002), *Business Support Services: Marketing and the Practice of Regional Innovation*, Oak Tree Press, Cork.
- BORGHI L. (1962), *Educazione e sviluppo sociale*, La Nuova Italia, Firenze.
- BORGHI L. (1974), *Educazione e autorità nell'Italia moderna*, La Nuova Italia, Firenze.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2005), *Commission Staff Working Paper. Progress Towards the Lisbon Objectives in Education And Training, 2005 Report*, Brussels, 22.3.2005, Sec (2005) 419.
- CORNETT P.A., FEDERIGHI P., LIUNG M. (2006), *Regional Knowledge Management*, Edup, Roma (in preparazione).
- CROUCH C. (2003), *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari.
- ETZKOWITZ H., LEYDESORFF L. (1999), *The Future Location of Research and Technology Transfer*, in "The Journal of Technology Transfer", 24 (2-3):111-123.
- EUROPEAN COMMISSION (2004), *Innovation Management and the Knowledge Driven Economy*, Directorat general for Enterprise, ECSC-EC-EAEC, Brussels-Luxembourg.
- FRANCESCONI A. (2002), *Note sull'analisi dell'impatto della regolazione ed i Consigli regionali*, in "Le Istituzioni del Federalismo", 6:991-1000.
- FRIEDMAN M. (1955), *The Role of Government in Education*, in Solo Robert A., ed., *Economics and the Public Interest*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press.
- GUNNINGHAM N., GRABOSKY P. (1998), *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- HABERMAS J. (1996), *Three Normative Models of Democracy*, in Benhabib S., *Democracy and Difference*, Chichester: Princeton University Press, pp. 21-31.
- HECKMAN JAMES J., REBECCA L. ROSELIUS, JEFFREY A. SMITH (1994), *U.S. Education and Training Policy: A Reevaluation of the Underlying Assumptions behind the New Consensus*, in Levenson A. e Solmon L.C. eds., *Labor Markets, Employment Policy and Job Creation*. Santa Monica, California: Milken Institute.
- LESSIG L. (1999), *Code and Other Laws of Cyberspace*. New York, Basic Books.
- LUHMANN N. (1992), *The Coding of the Legal System*, in *European Yearbook in the Sociology of Law* [1991-1992]:145-185.
- MARX C. (1976), *Lineamenti fondamentali di critica dell'economia politica. ("Grundrisse")*, Einaudi, Torino.
- OECD (2001), *Economics and Financing of lifelong learning*, OECD Publications, Paris.
- OECD (2004), PISA 2003 Initial Reports. *Learning for Tomorrow's World – First Results from PISA 2003. Problem Solving for Tomorrow's World – First Measures of Cross-Curricular Competencies from PISA 2003*.
- PALACIOS M. (2003), *Options for Financing Lifelong Learning*, World Bank, Policy Research Working Paper 2994, Washington D.C.
- PARKER C. (1999), *Just Lawyers*. Oxford: Oxford University Press.
- PATERSON J., TEUBNER G. (1998), *Changing Maps: Empirical Legal Autopoiesis*, in "Social and Legal Studies", 7:451-486.
- PUTNAM R.D. (1998), *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, in Diamond L. e Plattner M.F., *The Global Resurgence of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, pp. 290-292.
- RADAELLI C.M. (2003), *The Diffusion of Regulatory Impact Analysis Best Practice or Lesson-Drawing?* in "European Journal of Political Research".
- SCOTT C. (november 2002), *The (Post-) Regulatory State, Paper prepared for the Politics of Regulation Workshop*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, November 2002.
- SHAPIRA P. (2001), *US manufacturing extension partnerships: technology policy reinvented*, in "Research Policy", 30: 977-992.

SMITS R., KUHLMANN S. (2004), *The rise of systemic instruments in innovation policy*, in "International Journal of Foresight and Innovation Policy", vol. 1, Nn. 1/2.

TEUBNER G. (1998), *Juridification: Concepts, Aspects, Limits, Solutions*, in *Socio-Legal Reader on Regulation*, edited by Robert Baldwin, Colin Scott, and Christopher Hood. Oxford: Oxford University Press.

WAINWRIGHT H. (1994), *Arguments for a new Left: Answering the Free-Market Right*, Oxford and Cambridge, Blackwell.

WORLD BANK (2002), *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries*, Washington D.C.

SITI INTERNET

[www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org)

[www.bei.org/projects](http://www.bei.org/projects)

## Politiche e misure per la liberazione della domanda di formazione

### LE POLITICHE DELLA DOMANDA E DELL'OFFERTA

In questo capitolo ci occuperemo delle misure attraverso cui le politiche della formazione danno vita ad interventi sul sistema formativo per modificarne e coordinarne il funzionamento ai fini dell'espansione della domanda e dell'offerta e, in particolare, concentreremo la nostra attenzione sugli interventi rivolti allo sviluppo della propensione al consumo degli individui e delle imprese. A questo scopo, terremo come punto di riferimento l'analisi del processo del consumo formativo e le sue diverse fasi (cfr. Capitolo 2).

Inoltre, ci concentreremo sulle misure che lo Stato può assumere per facilitare l'espansione dei consumi e l'incremento delle spese autonome aggiuntive (cioè gli investimenti privati), pur tenendo presente che uno Stato che intenda svolgere una funzione di orientamento e di programmazione strategica non può contenere la propria spesa nel campo dell'educazione al di sotto del limite che nel 2000 veniva individuato per tutti i paesi al mondo nel 6% (*Ilo:2000*). Per questo, non limiteremo l'attenzione a misure che escludano a priori un intervento pubblico. L'unica cosa che abbiamo escluso dalla nostra considerazione sono le misure tendenti a costruire situazioni di monopolio, di duopolio, di

oligopolio, perché nessuna di queste forme di mercato può favorire l'espansione della domanda e dell'offerta. In questi regimi, è noto, la quantità offerta è sempre minore rispetto a quella che si può incontrare in regimi di libera concorrenza ed i costi per unità di prodotto sono di norma più elevati.

Le politiche di orientamento del mercato della formazione possono essere distinte a seconda che operino – principalmente – su una delle due componenti fondamentali: la domanda o l'offerta di formazione.

La politica dell'offerta mira ad influenzare il livello della produzione di beni e servizi formativi. Essa è costituita dall'insieme delle misure volte, ad esempio, a dinamizzare l'iniziativa di scuole, agenzie, imprese formative accrescendone la redditività attraverso la riduzione delle spese a loro carico (finanziamenti, accesso al credito, riduzione delle tasse, etc.) e attraverso regolamentazioni loro indirizzate.

Con la politica della domanda di formazione si cerca di influenzare il livello di spesa nel mercato della formazione sia da parte delle istituzioni che dei privati. Ciò si ottiene agendo su più fattori e condizioni: il danaro, i tempi, i poteri, etc. Attraverso la politica della domanda si può agire più direttamente per la correzione dei difetti del mercato, per la progressiva creazione di maggiori livelli di equità e per il perfezionamento del sistema formativo. Essa ha anche la funzione di garantire condizioni di sviluppo dell'offerta formativa e di sostenibilità, ovvero di equilibrio all'interno del mercato della formazione ed ancora di equilibrio tra gli investimenti in questo bene e gli altri beni e settori dell'economia.

Anche se possiamo analizzare distintamente la politica dell'offerta e la politica della domanda, va tenuto presente che esse sono complementari: ogni politica dell'offerta ha il suo tipo di politica della domanda e viceversa. Se attuiamo una politica dell'offerta volta al rilancio degli investimenti ed

all'accrescimento dell'offerta pubblica e privata di formazione, dobbiamo di pari passo attivare una politica che favorisca l'espressione della domanda di formazione, che aumenti il potere di acquisto e la propensione al consumo di formazione da parte delle famiglie e delle imprese.

## LE MISURE DELLA POLITICA

Una politica della formazione – della domanda e dell'offerta – definisce gli obiettivi, i compiti e le misure attraverso cui attuarli. Le misure hanno per oggetto i diversi fattori su cui la politica ha deciso di agire (il ruolo dei diversi attori, i costi della formazione, l'attività, le sedi, i contenuti, etc.). La politica oltre a disporre le misure da attivare, le loro componenti ed il loro dimensionamento, definisce anche il modello di interazione tra le diverse componenti (soggetti – istituzioni, organizzazioni, individui – e risorse – umane, finanziarie, materiali). Il modello di interazione si traduce poi in concreti strumenti – normativi, finanziari, etc. – attraverso cui una politica viene attuata. È attraverso questi strumenti che poi si dà luogo a progetti e azioni indotti dalla politica, i veri e propri interventi.

Il concetto di misura è ampiamente utilizzato nel campo delle politiche del lavoro per identificare i dispositivi attraverso cui si attuano interventi finalizzati ad accrescere la flessibilità del mercato del lavoro, il sostegno al reddito dei disoccupati, etc. Esso è stato utilizzato anche nei Regolamenti e nei documenti di programmazione del FSE, dove la “misura” è considerata come “lo strumento tramite il quale (una priorità) trova attuazione su un arco di tempo pluriennale e che consente il finanziamento delle operazioni”.

Le misure possono essere distinte a seconda delle funzioni principali loro attribuite. Le funzioni di una singola misura sono determinate dalla politica da cui essa è adottata: ciò significa che, ad esempio, il voucher non è una misura

“neo liberale” di per sé, ma la sua funzione dipende dalla politica, ovvero dall’insieme di misure cui essa è collegata. In questo senso, pare più corretto rinviare alle funzioni che una politica tende a svolgere e che secondo *Musgrave* (*Greffe*, 1997:126) possono essere ridotte alle seguenti:

1. allocazione di risorse, volte a correggere equilibri parziali, laddove si verifichi l’inesistenza di allocazioni private (ad esempio la mancanza di una offerta formativa adeguata in risposta ad una domanda potenziale esistente);
2. stabilizzazione, ovvero di correzione dell’equilibrio generale (insufficienza di *skilled workers*, bassi livelli di competenza della popolazione, deficit di competenze scientifiche, etc.);
3. re-distribuzione, volte a correggere la dinamica del mercato ed evitare il cumulo ingiustificato delle ineguaglianze di partenza (l’esclusione dalla formazione di soggetti meritevoli, etc.).

La necessità di combinare i diversi tipi di interventi dà luogo all’aggregazione di più misure. Una borsa di studio è una misura semplice, ma essa è aggregata quando, ad esempio, è inserita in un complesso di misure coerenti e correlate (prestiti di studio, alloggi, etc.) che assieme compongono la politica del diritto allo studio universitario. Gli effetti specifici di una misura sono determinati dalle correlazioni che essa ha con le altre misure.

Come dicevamo, una misura va a determinare il modello di interazione tra le diverse componenti di una situazione: la formazione del top management di un’impresa o di disoccupati. Per svolgere queste funzioni le misure intervengono su il dispositivo formativo agente all’interno di ogni tipo di contesto formale, non formale e informale: luogo di lavoro, centro di formazione, centro per l’impiego (*Bernstein*:1990).

Con il concetto di dispositivo formativo identifichiamo le regole esplicite ed implicite che regolano, appunto, le rela-

zioni tra le diverse componenti di un contesto (persone, sedi, testi, etc.). Le regole che hanno peso determinante sulle altre sono quelle di tipo distributivo. Con le regole distributive si determina chi può trasmettere cosa, a chi ed a quali condizioni e, inoltre, chi può avere l’accesso al “pensabile” ed all’“impensabile”, ovvero tra quanto è già riprodotto e prevedibile nei suoi effetti e quanto invece ha il carattere del probabile ed implica processi innovativi all’interno dell’impresa, di una associazione, di un qualunque contesto. In ultima analisi, le regole distributive, oltre all’accesso, “controllano le possibilità dell’impensabile e chi può pensarlo”.

Vi sono poi le *regole di ricontestualizzazione* attraverso cui si determina il processo di acquisizione di conoscenze, competenze, saperi, ovvero le caratteristiche del contesto in cui un soggetto può entrare in rapporto con i contenuti della propria formazione. Tale processo presiede ad una funzione essenziale: l’innesto del contenuto formativo “su un discorso regolativo che lo domina, lo ricontestualizza all’interno di un ordine, di relazioni e identità prestabilite”. Apprendere a fare il falegname in una bottega artigiana o in un laboratorio scolastico è altra cosa. La differenza qui è identificabile nel sistema di ruoli e poteri che sovrintendono il processo di acquisizione di competenze (che “non sono una funzione di questa logica di trasmissione, ma qualche cosa essenzialmente creato per l’ordine morale, per il discorso regolativo”). Le misure definiscono quindi le regole in base alle quali si determina cosa un soggetto può apprendere ed il tipo di relazioni cui deve sottostare per ricevere quel bene o servizio (accettazione di determinate relazioni di autorità, di regole connesse ai luoghi o alle infrastrutture utilizzate, etc.).

Infine, il dispositivo è composto dalle *regole valutative* che sono identificabili con i principi che regolano la pratica formativa. Esse assolvono alla definizione di:

- modi di elaborazione dei contenuti formativi;

- tempi in cui i processi debbono svolgersi e gli spazi adibiti a tale scopo;
- condizioni di acquisizione del bene formativo;
- criteri, oggetti e modalità di valutazione.

Si badi bene, queste norme si riscontrano con facilità all'interno dell'educazione formale, ma esse operano allo stesso modo anche nell'educazione informale, nei processi educativi che si sviluppano nel rapporto medico-paziente all'interno di un ambulatorio medico per quanto concerne l'educazione alla cura della propria salute (rapporto con l'autorità, accesso alle informazioni relative alla propria salute, comprensione delle ragioni connesse all'uso dei farmaci, rapporti con il personale ausiliario, etc.).

Una misura è, dunque, una componente delicata e complessa delle politiche al cui interno si ritrovano, di norma, tutte o gran parte di queste regole e delle loro componenti (dai destinatari, agli obiettivi, alle responsabilità di attuazione, alle procedure, ai tempi di attuazione, alle sedi incaricate, agli investimenti, alle modalità di monitoraggio e valutazione).

Assumere la misura come unità minima per la costruzione di una politica ci aiuta ad isolare le singole regole del dispositivo che essa va a costruire e dovrebbe facilitarne la valutazione degli effetti, sia a livello di specifiche misure che di loro combinazioni.

Adottare questa ottica significa prepararsi a compiere un salto epocale visto che ancora oggi quello che prevale nel *policy making* è la logica dello *"spray and pray"*, del co-spargi risorse e regole e prega, nella speranza – anche sincera – che prima o poi si raccolgano risultati di qualche natura. Ad eccezione di pochi paesi al mondo, nei più non c'è una valutazione *ex ante* dell'impatto delle politiche e la valutazione *ex post* è rimandata ai posteri, manca la contabilità educativa nazionale (ma è anche vero che la contabilità

economica nazionale con cui si valuta il benessere economico di una nazione è stata introdotta solamente verso la metà del XX secolo). In alcuni Stati il governo della materia si realizza ancora attraverso la definizione di orientamenti generali, l'enunciazione di auspici la cui correttezza non è mai empiricamente dimostrata – anche per responsabilità del colpevole ritardo della ricerca in materia di economia e di politiche dell'educazione. È solamente grazie all'opera di organismi internazionali che si sono introdotte prassi di *benchmarking* tra Stati, strutturate, ad esempio, nel Metodo aperto di coordinamento tra i paesi dell'Unione Europea, che ha iniziato ad aprire nuove prospettive alla gestione razionale delle politiche della formazione (*European Commission*:2005). E ciò è avvenuto sulla scia di quanto già avviato prima dall'Unesco (*Unesco*, 1980 e 1990; *Bélanger, Federighi*:2000) e poi dall'Ocde (1996 e 2005), dalla Banca Mondiale (*World Bank*:2002) e dall'Ilo (2003).

In conclusione, vista la complessità della materia, in questa sede ci limiteremo alla presentazione di una politica di sviluppo della propensione al consumo, assumendo l'ipotesi che essa possa essere realizzata se accompagnata da misure che intervengano sulle diverse fasi del processo di consumo (cfr. Capitolo 2) ed agiscano quindi sui fattori che determinano per gli individui e le imprese le possibilità di:

- espressione della domanda di formazione;
- accesso all'offerta formativa;
- permanenza nella formazione;
- garanzia dei benefici della formazione stessa.

Lasciamo, invece, agli studi di economia della formazione il compito di misurarne la rispondenza rispetto ai criteri sopra enunciati, un compito difficile, ma utile se affrontato tenendo conto di tutte le variabili e di tutte le prospettive e se svolto con continuità accumulando nel tempo dati provenienti da un numero sempre più esteso di realtà nazionali e locali.



## LE MISURE PER L'ESPRESSIONE DELLA DOMANDA DI FORMAZIONE

Le politiche di espressione della domanda di formazione agiscono sulla messa in condizione dei soggetti di aspirare ad assumere un ruolo nella direzione dei processi formativi individuali e collettivi. In questo senso esse hanno per oggetto i processi educativi informali che agiscono nella vita quotidiana e nel lavoro e da cui dipendono le scelte educative del soggetto.

La politica di espressione della domanda si caratterizza innanzitutto per la sua azione sincronica sui oggetti quali:

- l'educazione informale che si riceve nei luoghi di lavoro o nella famiglia;
- la distribuzione dei poteri educativi all'interno della stessa educazione degli adulti, ovvero i poteri di progettazione, controllo e trasformazione delle condizioni educative;
- la presenza nella società di attori sociali collettivi capaci di interpretare, esprimere e dirigere il processo di conquista di migliori condizioni educative.

Le misure più direttamente connesse a tali fattori possono essere individuate nelle seguenti:

- a. misure per la qualità educativa nei luoghi di lavoro e nella vita quotidiana;
- b. aumento del tempo per la formazione;
- c. redistribuzione di risorse finanziarie finalizzate alla formazione;
- d. libertà individuali di scelta;
- e. integrazione delle politiche.

### MISURE PER LA QUALITÀ EDUCATIVA NEI LUOGHI DI LAVORO E NELLA VITA QUOTIDIANA

Le politiche per la qualità educativa nei contesti lavorativi e di vita quotidiana intervengono principalmente sui processi

di educazione informale che agiscono in tali ambiti al fine di ridurre l'azione dei fattori che danneggiano la crescita intellettuale delle persone e che riducono le potenzialità degli individui di esprimere una domanda di formazione. In senso lato, rientrano tra tali politiche tutte quelle che sono volte all'umanizzazione del lavoro e della vita quotidiana (comprese le politiche di genere, di razza, etc.). In senso stretto, si può far riferimento anche a quelle politiche che introducono misure tese a gestire la dimensione educativa dei diversi tipi di contesto.

Le misure relative possono essere distinte a seconda che riguardino:

- la *gestione* delle relazioni educative nel luogo di lavoro (ad esempio i percorsi di ingresso dei nuovi assunti, le relazioni gerarchiche, la partecipazione alle decisioni, oppure, la partecipazione allo sviluppo delle carriere individuali, etc.) o nella società (ad esempio l'accessibilità e la qualità educativa delle reti sociali);
- il *controllo* collettivo delle dinamiche educative in atto all'interno dei contesti affidato agli stessi partecipanti (le commissioni miste, oppure, come nel caso della salute nei luoghi di lavoro o dell'apprendistato, o delle pari opportunità, a particolari figure "specializzate": il Responsabile alla sicurezza, il Tutor aziendale, la Commissione per le pari opportunità). Talvolta è prevista anche la presenza di soggetti esterni rappresentanti delle istituzioni pubbliche (le ispezioni delle autorità sanitarie nel caso della sicurezza nei luoghi di lavoro che dovrebbero intervenire per valutare non solo il rispetto degli adempimenti formali, ma l'effettivo raggiungimento di un adeguato livello di cultura della sicurezza tra i lavoratori dipendenti). In altri casi ancora è previsto il controllo di un soggetto indipendente cui le organizzazioni di ogni tipo aderiscono su base volontaria ed a cui è affidata la certificazione del rispetto di alcuni standard. Ci riferiamo, ad esempio, al mo-



dello *Investor in people* che riguarda la gestione delle risorse umane, oppure ad alcuni indicatori previsti dai modelli di certificazione di qualità. Ma, nelle aziende di maggiori dimensioni ed operanti in settori produttivi di elevata specializzazione, sono gli stessi clienti – imprese acquirenti – che richiedono la certificazione del rispetto di standard formativi nella gestione delle risorse umane.

Accrescono il controllo collettivo del valore degli investimenti individuali e aziendali in formazione anche misure quali:

- la creazione di *Conti competenze aziendali*, che comporta l'inserimento nei bilanci aziendali di voci riferite al valore del capitale umano posseduto dalle imprese e della sua evoluzione in relazione agli investimenti compiuti. Si tratta di una misura adottata in modo volontario da alcune imprese che includono dati quantitativi e qualitativi sugli *intellectual assets* dell'impresa nei bilanci annuali;
- la connessione tra stipendi e competenze. Si tratta di una misura che nelle applicazioni realizzate implica la creazione di una relazione stretta tra competenze possedute e livelli salariali. Vi sono imprese Danesi e Norvegesi che hanno stabilito sette livelli salariali cui si accede in ragione del livello di competenze possedute. Tale misura implica l'abolizione di criteri fondati sull'anzianità di servizio;
- la previsione di interventi di messa a norma o di compensazione, che possono variare dalla multa alla modifica delle condizioni che impediscono il rispetto degli standard (il diritto alla formazione nel caso di perdita di competenze dovute a lunghi periodi di lavoro *part time* o a lavori disagiati, il potenziamento della cultura della sicurezza nel caso di rischio di incidenti sul lavoro, l'accesso all'informazione sui piani di sviluppo aziendali, etc.). Tra queste vanno considerate anche le misure che introducono obblighi formativi. In numerosi paesi del centro e del

nord Europa tali misure interessano, ad esempio, gli immigrati, cui si richiede la partecipazione obbligatoria ad una serie di percorsi formativi che portano all'acquisizione di competenze linguistiche e sociali fino al raggiungimento di un livello determinato di apprendimento;

- tra queste misure un particolare rilievo è stato assunto dalle politiche attive del lavoro che collegano la formazione ai percorsi di ricerca di un nuovo posto di lavoro e condizionano il diritto ad usufruire dei sussidi. Nello specifico si può distinguere tra due principali tipologie di misure formative integrate nelle politiche del lavoro. Il primo tipo si caratterizza per il ricorso alla promozione anche massiccia di corsi per disoccupati (ovviamente accompagnati dal supporto alla ricerca del posto di lavoro da parte dei servizi per l'impiego e, in taluni casi, dall'impiego temporaneo in lavori pubblici appositamente concepiti). Il secondo tipo si caratterizza per il ricorso a misure che tendono a gestire i percorsi individuali di reinserimento nel mercato del lavoro attraverso la combinazione di un'ampia serie di opportunità formative – cui i disoccupati accedono attraverso voucher o la riserva di posti, con lo svolgimento di attività lavorative regolate da appositi contratti di lavoro sussidiato dallo Stato, con i servizi di *counselling*.

#### AUMENTO DEL TEMPO PER LA FORMAZIONE

Le politiche per l'aumento del tempo da destinare alla formazione possono tendere a ridurre il tempo di lavoro, ad incorporare la formazione sempre nel tempo di lavoro o nella vita quotidiana.

Il tempo da destinare alla formazione dipende dall'equilibrio del consumatore e tale equilibrio, nello specifico, dipende dal valore che il tempo assume in una località data, quella in cui i soggetti vivono. È lì che si determinano i tempi sociali dell'individuo e la possibilità di distribuirli tra una

quantità necessariamente limitata di alternative (*Gauvin, Jacot*, 1999:171). L'aumento del tempo per la formazione richiede, pertanto, la riduzione di altri tempi sociali su cui si interviene, ad esempio, con misure quali:

- permessi di interruzione dell'attività lavorativa legati, ad esempio, alla maternità, alla cura dei figli, all'allattamento;
- la possibilità del lavoro part time;
- la flessibilità dell'orario di lavoro che consenta la personalizzazione in ragione dei diversi tipi di esigenze;
- l'orario settimanale di lavoro compresso in un numero ridotto di giornate lavorative;
- il telelavoro con la riduzione dei tempi di spostamento;
- i servizi per l'infanzia;
- *term-time working*, ovvero contratti di lavoro che consentono periodi lunghi di interruzione, di norma corrispondenti alle vacanze scolastiche dei figli;
- calcolo annuale del monte orario, ovvero una distribuzione variabile (per giorno, settimana, mese) dell'orario di lavoro a seconda dei periodi dell'anno, di norma in relazione con l'andamento della produzione aziendale (*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, 2002:2).

A queste vanno aggiunte le misure che provocano la riduzione dei tempi non pagati della vita quotidiana grazie alla estensione di forme di *e government*, all'estensione degli orari di apertura dei servizi, etc., la riduzione dei tempi "non funzionali" nella vita sociale, attraverso, ad esempio, il mutamento degli orari degli uffici pubblici, l'introduzione di nuove tecnologie che permettono la consultazione a distanza e l'uso di vari servizi, etc.

Per quanto concerne la destinazione alla formazione dei tempi di lavoro, richiamiamo la distinzione – già citata – tra i diversi tempi in cui si articola una attività lavorativa: tempo

di azione produttiva propriamente detta, tempo di formazione e di apprendimento, tempo di studio, di analisi delle situazioni di *défaillance* dei sistemi, di rilevazione dei dati, tempo di comunicazione, di deliberazione tra le persone (*Gauvin, Jacot*:127). Qui il problema essenziale è costituito dal rischio della riduzione dei tempi dedicati ad attività diverse da quella strettamente produttiva, a danno delle diverse modalità con cui si può gestire la creazione e lo scambio di saperi all'interno di una impresa.

Una considerazione a parte deve essere rivolta alla creazione di tempo per la formazione attraverso la riduzione del tempo di lavoro. Le misure praticate sono le seguenti:

- a. i contratti a causa mista che introducono di fatto forme di *obbligo formativo da soddisfare nell'orario di lavoro*, durante il periodo iniziale della carriera professionale. I costi indiretti sono a carico dell'impresa – ed in parte del lavoratore – anche se compensati da particolari agevolazioni fiscali concesse dallo Stato. L'implementazione di questo tipo di misure fondate sull'obbligo presuppone la loro estensione a tutti i soggetti che rientrano nelle condizioni previste e richiede pertanto una adeguata capacità di spesa – pubblica o privata;
- b. forme di *job rotation* integrate con la formazione che prevedono una stretta concatenazione tra permessi di studio – generalmente di lunga durata – usufruiti dai lavoratori dipendenti e la loro sostituzione con lavoratori con contratti a termine precedentemente formati per ricoprire il posto di lavoro. Tale misura è stata introdotta in Danimarca attraverso la nuova legge sui permessi di studio retribuiti, ma già era stata praticata in Svezia così come in Olanda, negli anni '80, nel settore agricolo. A questo tipo di misure possiamo associare forme di part-time collocate alla fine della carriera lavorativa allo scopo di prolungare la durata dell'attività lavorativa e, allo stesso tempo, di consentire al lavoratore anziano di utilizzare il tempo di

non lavoro in attività formative o sociali. Infine, ricordiamo le diverse forme di banche del tempo connesse, ad esempio, a politiche di riduzione dell'orario di lavoro e che permettono ai lavoratori di accumulare le ore lavorate oltre il limite previsto su un conto corrente cui ricorrere nel caso di partecipazione ad attività formative liberamente scelte (*Ocde*, 2003:20);

- c. l'introduzione di *obblighi formativi da soddisfare nel tempo di non lavoro* (una forma di estensione del tempo di lavoro seppure dedicato ad attività formative). Nei programmi di normalizzazione linguistica, a volte, come in Lituania, si è introdotto l'obbligo dell'apprendimento della nuova lingua nazionale per alcune professioni (medici, giudici, dipendenti pubblici, dirigenti, etc.).

Nel Rapporto preparato per l'Unesco dalla Commissione *Delors* si avanzava la proposta di istituire il *credito di tempo per la formazione*, attraverso cui si riconosce a ciascun giovane la titolarità, sin dalla nascita, ad un certo numero di anni di educazione che dovrebbero coprire anche le future esigenze di *lifelong learning* (*Delors*, 1996:193 e segg.). Il meccanismo prevede l'istituzione di una "banca del tempo scelto" con il compito di gestire i diversi portafogli educativi individuali e di assicurarne la corretta contabilità, visto che ciascuno ha la possibilità di aumentare il tempo a sua disposizione se negli anni precedenti ha effettuato risparmi, annullando, così, almeno formalmente, il fenomeno degli abbandoni. Si tratta di una misura probabilmente più adatta all'età giovanile, dal momento che nell'età del lavoro i costi diretti e indiretti sono più consistenti e solo in minima parte potrebbero essere assunti dallo Stato.

REDISTRIBUZIONE DI RISORSE FINANZIARIE FINALIZZATE ALLA FORMAZIONE  
La redistribuzione delle risorse per la formazione nelle politiche pubbliche riguarda innanzitutto la loro suddivisione tra

diversi territori di uno Stato, oltre che tra diversi tipi di beneficiari: imprese o individui. In questo paragrafo, prenderemo in considerazione esclusivamente le misure di tipo finanziario rivolte all'espressione della domanda di formazione delle imprese e degli individui (in seguito tratteremo le misure finanziarie rivolte all'accesso). Inoltre, si farà riferimento ai sistemi di finanziamento dell'offerta rapportati alla sua rispondenza alla domanda di formazione.

#### *a. Misure a favore delle imprese*

Le misure di espressione della domanda che interessano le imprese sono di due tipi fondamentali, nel primo caso si tratta di sussidi o di copertura totale dei costi di determinate attività formative, nel secondo caso si tratta di agevolazioni fiscali. Nessuna di quelle note ci pare possa assolvere alla funzione di favorire l'espressione della domanda di formazione da parte delle imprese, dal momento che tutte agiscono su situazioni che già hanno una propensione al ricorso ad investimenti in formazione ed una disponibilità a investimenti che, a meno che non si ricorra ad aiuti di Stato, non coprono mai una parte significativa della spesa. Da questo punto di vista, possono avere un impatto maggiore sull'espressione della domanda i finanziamenti pubblici a supporto della ricerca e, soprattutto, del trasferimento e assorbimento di innovazione, cui di norma seguono investimenti in formazione.

#### *b. Misure a favore degli individui*

Le misure di tipo finanziario rivolte agli individui in fase di espressione della domanda debbono assicurare una disponibilità immediata di risorse, di facile accesso. Altri tipi di misure finanziarie che, ad esempio, implicano la previa conoscenza del tipo di offerta formativa (quali le borse di studio) non operano in fase di espressione della domanda, ma di accesso alla formazione. Anche le misure di tipo fiscale (sot-

toforma di sussidio o di esenzione dal pagamento) hanno un effetto solamente su coloro che già hanno avuto accesso alla formazione. Tutte, in ogni caso, hanno un rilievo rispetto all'espressione della domanda in quanto l'informazione sulla loro esistenza, la loro attesa può incoraggiare la propensione all'ingresso in formazione.

Le misure di tipo finanziario sperimentate sono:

- *conti correnti formativi individuali*, si tratta di una misura introdotta in Toscana nel 2005 ispirata al modello degli *Individual Learning Account*, già sperimentati nel Regno Unito, ma che rispetto agli ILA introduce alcune modifiche sostanziali. Con i Conti Correnti Formativi Individuali si attribuiscono ad un numero predeterminato di cittadini, in condizione di disoccupazione o titolari di contratti di lavoro atipici, una quantità di 3000 euro che possono essere spesi nell'arco di 2 anni per la partecipazione ad attività formative a carattere formale e non formale, scelte dagli interessati con l'aiuto di un orientatore. La somma viene depositata presso una banca e resa disponibile attraverso una carta di credito. I beneficiari vengono assistiti per ogni necessità da un servizio di orientamento e tutoraggio garantito dai Centri per l'impiego; Questo tipo di misura si rivela particolarmente importante in quanto, a differenza del voucher, può favorire l'ingresso in formazione di soggetti non ancora portatori di una precisa domanda;
- fondo di garanzia e risparmio per l'accesso alla formazione. Richiamiamo sotto questa voce il progetto del Regno Unito relativo alla introduzione del The Child Trust Fund, noto anche come Baby Bond. Con questa misura il Governo si assume l'onere di assicurare a tutti i giovani, dalla nascita, un Fondo personale, depositato su un conto corrente vincolato, utilizzabile al compimento del 18 anno al fine del finanziamento della propria formazione ulteriore. Il fondo viene alimentato in media ogni 5 anni dai

versamenti dello Stato. Le famiglie sono incentivate ad effettuare ulteriori versamenti attraverso incentivi fiscali di cui beneficiano tali depositi. Si tratta di una misura che ha la qualità di incentivare il risparmio rivolto ad investimenti in formazione;

- gli Individual development account o IDA sono una misura introdotta negli USA ed in Canada nel corso degli anni '90 e poi anche in Olanda (*Oecd:2001*). Con gli IDA si apre un conto su cui possono essere depositate somme che il titolare può destinare sia alla formazione, che ad altri scopi quali la creazione di una impresa, l'acquisto di una casa, etc. a seconda di quanto previsto dalla legislazione dello Stato. Nel New Jersey esso può essere utilizzato anche per pagare le spese per la formazione dei nipoti. Alla creazione del conto contribuiscono sia lo Stato che gli imprenditori, che lo stesso titolare. Negli USA questa misura è presente in oltre la metà degli Stati. I titolari sono di norma soggetti appartenenti a famiglie in difficoltà. L'incentivo ad accumulare risparmi a fini formativi è costituito dalla erogazione di tassi di interesse speciali e dal fatto che la somma versata dallo Stato è proporzionale a quella versata dal titolare (nell'Arkansas ad esempio è di 3 a 1, a Indianapolis è di 9 a 1) e in alcuni casi richiede altre condizioni quali, ad esempio, la partecipazione ad attività di educazione degli adulti per lo studio dell'economia (Arkansas).

Gli studi di valutazione hanno mostrato come gli IDA riescano ad incidere sull'aumento del risparmio a fini educativi anche tra le famiglie con bassi redditi (*Clemens, Fry:2004*).

In Europa, la multinazionale Skandia ha introdotto in Svezia una misura simile lanciando un programma di "assicurazione delle competenze" che mira a favorire il risparmio per finanziare l'accesso alla formazione dei titolari dell'assicurazione (*Lindén:2002*).

All'inizio della sua attuazione il programma di Skandia si proponeva di attribuire un contributo di 3 a 1 a favore di quei lavoratori con meno di 10 anni di scolarità, in età superiore ai 45 anni e inseriti nell'impresa da oltre 15 anni. Dopo tre anni dalla sua introduzione il 43% degli impiegati sprovvisti di diploma di studi secondari superiori aveva aperto un conto, contro il 20% dei titolari di un diploma di studi secondari ed il 48% dei titolari di un diploma di studi terziari;

- gli *Entitlements* a carattere finanziario che pongono a disposizione dei titolari per un periodo di tempo anche illimitato la possibilità di avvalersi di un voucher o di un prestito garantito dallo Stato da utilizzare in attività formative di vario tipo, purché accreditate e, di norma, connesse all'educazione formale. Il valore del voucher viene aggiornato in relazione al tasso di inflazione (*World Bank*, 2002:75);
- il diritto all'*uso gratuito di determinati servizi*. In Usa, ad esempio, il *Job Training Partnership Act* prevede per i disoccupati il diritto alla "assistance in job counseling, basic education, job placement and job training education".

#### LIBERTÀ INDIVIDUALI DI SCELTA

L'attuazione di una politica per l'espressione della domanda di formazione si fonda anche sulla adozione di misure che riconoscono all'individuo la possibilità di esercitare il proprio ruolo sul terreno della scelta del tipo di beni e di servizi formativi da acquisire. Tali tipi di misure, prima che la didattica, interessano le condizioni preliminari, ovvero che operano prima dell'accesso alla formazione da parte del soggetto. Le misure che, oltre a quelle già elencate in materia di tempi e finanziamenti, hanno la funzione di favorire tale risultato agiscono sull'informazione, sull'offerta, sulla motivazione e sull'orientamento.

#### a. Motivazione

Le misure di motivazione all'ingresso in formazione sono state attivate principalmente in favore di strati di popolazione interessati dalle misure di politiche del lavoro o di politiche sociali. Attraverso colloqui, incentivi finanziari – la corresponsione di sussidi aggiuntivi nel caso dell'ingresso in formazione – o obblighi – il rischio della perdita dei sussidi – le persone vengono orientate all'ingresso in formazione.

#### b. Informazione

L'informazione sull'offerta e sulle sue caratteristiche costituisce uno dei fondamenti di un mercato della formazione non condizionato da soggetti monopolisti. Le barriere informative alla conoscenza dell'insieme dell'offerta e delle sue caratteristiche in termini di qualità costituisce un ostacolo alla scelta del bene più appropriato alle richieste del soggetto che può entrare in formazione. La gravità e l'incidenza di questo problema ha spinto molti Stati a darsi politiche di informazione sull'offerta formativa.

Le misure adottate possono esser distinte in due tipi:

- l'introduzione di nuove figure di professionisti che assumono il ruolo di *learning ambassadors* (secondo l'esperienza del Regno Unito);
- l'attivazione di iniziative di promozione attraverso servizi, settimane di informazione, linee verdi, *data base* consultabili on line.

#### L'INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE

Le misure di integrazione delle politiche della formazione hanno la funzione di creare coerenza tra le diverse politiche pubbliche che hanno rilevanza rispetto agli interessi della domanda. Un maggiore livello di coerenza si presume produca una riduzione delle inefficienze, un aumento dell'informazione sull'insieme delle possibilità a disposizione di ciascun consumatore (indipendentemente dall'interlocutore



specifico). Ciò si traduce per i consumatori nella possibilità di disporre di interlocutori capaci di gestire oltre a misure semplici, anche misure aggregate, capaci di agire sulla molteplicità di fattori che lo interessano.

L'integrazione delle politiche riguarda in modo consistente il campo delle politiche dell'offerta, che agiscono sulla ristrutturazione dei sistemi e, più in generale, dello Stato (semplificazione delle procedure, *governance*, sussidiarietà verticale e orizzontale, *intra* ed *inter* istituzionale, *partnership*). Le politiche di pianificazione prima, poi quelle di sviluppo locale e quelle di sviluppo comunitario sono stati i contesti nei quali l'idea dell'integrazione delle politiche ha potuto evolvere. Tuttavia, la loro implementazione risulta complessa all'interno di istituzioni caratterizzate dalla frammentazione interna.

Le misure di integrazione delle politiche, per quanto concerne la politica di espressione della domanda, semplificano l'accesso all'informazione relativa alle diverse misure di interesse personale e, in questo modo, consentono di ottenere una "perfetta" informazione sulle opportunità previste dall'insieme delle politiche e, quindi, un risparmio dei costi indiretti a carico dell'individuo. Esse raggiungono questo obiettivo attraverso misure quali:

- la determinazione, a partire dalla lettura a matrice dell'insieme delle misure in ragione dei diversi tipi di pubblico cui sono destinate. Si tratta di svolgere una lettura trasversale delle misure attivate dalle diverse politiche portate ad integrazione (politiche della formazione, dell'istruzione, del lavoro, sociali, culturali, della ricerca, dell'innovazione, etc., tutte o alcune di esse) e di individuare per quali strati di popolazione (età, genere, etnia, residenza, attività lavorativa, reddito, e a seconda che l'individuo si trovi ad affrontare la formazione iniziale, l'ingresso nella produzione, il matrimonio, la riproduzione, fino alla perdita dell'indipendenza) esse sono effettivamente rilevanti.

ti. A questo fine è essenziale evitare o limitare al massimo la presunzione di universalità: non esistono, o sono estremamente rare (se non illusorie) misure che abbiano una copertura totale della popolazione. Su questa base, si avviano di norma processi di aggregazione di diverse misure con conseguenti maggiori efficienze e con una maggiore trasparenza delle regole distributive in atto e del loro livello di equità;

- l'abilitazione dei diversi servizi pubblici e privati ad operare come soggetti di aggregazione di misure relative alle diverse politiche. Soggetti erogatori di beni o servizi di ogni tipo possono operare anche attraverso le misure di tipo educativo.

#### LE MISURE PER L'ACCESSO ALL'OFFERTA FORMATIVA

Le misure per l'accesso all'offerta formativa operano su coloro che hanno già maturato una propensione all'ingresso in formazione. Esse hanno un'efficacia che dipende dai risultati delle misure intervenute per l'espressione della domanda di formazione, di cui è difficile possano cambiare gli effetti. Con tali misure si definiscono le condizioni in base alle quali si ha accesso al consumo formativo che possono essere indicate nelle seguenti:

- il potere di decisione, ovvero la possibilità di libera scelta del bene e del servizio educativo;
- i costi diretti e indiretti connessi al consumo di beni e servizi educativi;
- prospezione dei benefici materiali e immateriali attesi come risultato dell'accesso a quel bene e servizio formativo.

Le misure direttamente connesse a tali fattori possono essere individuate nelle seguenti:

1. informazione e orientamento;
2. copertura dei costi e dei tempi per la formazione;



3. scelta individuale dei percorsi formativi e la personalizzazione delle condizioni di accesso;
4. validazione e riconoscimento delle competenze.

## INFORMAZIONE, ORIENTAMENTO

## a. Informazione

Prima ancora dell'orientamento, ciò che è basilare per l'accesso alla formazione è una informazione adeguata sulle opportunità formative esistenti a livello locale e internazionale in relazione ai diversi tipi di domanda potenziale. L'informazione è un punto debole delle misure, poco curato nei regimi di monopolio.

Le misure relative possono essere riassunte nelle seguenti:

- creazione di *data base* e software per la ricerca on line delle opportunità formative, in taluni casi contenenti anche informazioni sul giudizio di precedenti customer. Negli USA, ad esempio, il Dipartimento di Stato ha predisposto un pacchetto di quattro strumenti *web based*: America's Job Bank (AJB), America's Career InfoNet (ACINet), America's Learning eXchange (ALX) e l'America's Service Locator che aiutano a trovare le offerte di lavoro su scala nazionale, a conoscerne le competenze richieste, a sottoporsi a test on line per valutare la propria rispondenza al profilo richiesto e le offerte formative per la messa a livello (America's Career InfoNet, [www.acinet.org](http://www.acinet.org));
- campagne straordinarie di informazione basate sull'uso di tutti i media;
- introduzione di misure di trasparenza e di controllo della qualità dell'offerta di ciascuno dei providers attraverso l'adozione del modello della *balanced scorecard*. Questo tipo di misura introdotta in Svezia alla fine degli anni '90 interessa tutti gli organismi di *lifelong learning*, dagli asili nido, alle scuole di ogni grado, ai centri per anziani. Ciascuno di loro ha adottato un modello di misurazione del-

le performances (apprendimenti degli utenti, soddisfazione degli utenti, soddisfazione del personale, regolarità nell'erogazione del servizio, situazione finanziaria, etc.), aggiorna la raccolta dei dati mensilmente e li inserisce in un *data base* centrale accessibile on line da chiunque ([www.goteborg.stad.se](http://www.goteborg.stad.se), sito sulla *kvalitet*). I genitori, gli alunni o i soggetti che intendono avvalersi di tali servizi possono consultare via internet il *data base* che consente anche il confronto tra le performances delle diverse scuole e dei diversi organismi;

- introduzione di forme di diritto dei lavoratori all'informazione ed alla partecipazione alla programmazione delle politiche e dei piani formativi aziendali sia attraverso il lavoro in comune con la figura del consigliere aziendale alla formazione (laddove esista), sia attraverso l'attività dei Consigli di impresa. Tali Consigli hanno anche il potere di consultazione o di codeterminazione delle attività formative messe in piano dall'azienda.

## b. Orientamento

Le misure più significative in funzione del libero accesso alla formazione possono essere raggruppate nei seguenti tipi:

- creazione di servizi integrati (*One-stop Centers*, oppure *Larcentran* a seconda dei paesi e di norma presso i Centri per l'impiego) in cui l'individuo può avere informazione, orientamento e altri tipi di servizi sull'insieme dell'offerta di lavoro, di formazione anche on line, di servizi sociali, etc. secondo il principio di trovare diverse risposte sotto lo stesso tetto;
- espansione dell'accesso al servizio attraverso la sua offerta via internet e attraverso la sua diffusione anche all'interno delle aziende;
- introduzione di misure di assicurazione del diritto individuale all'orientamento non riservate a particolari strati di pubblico a rischio. Ciò avviene attraverso, ad esempio,

l'introduzione dei "colloqui di sviluppo" con il superiore diretto cui hanno diritto una volta l'anno i dipendenti di una impresa. Tali colloqui hanno per oggetto le prospettive di sviluppo di carriera e l'attività formativa per il rafforzamento delle competenze necessarie.

#### COPERTURA DEI COSTI E DEI TEMPI PER LA FORMAZIONE

##### *Misure a favore delle imprese*

##### a. Sussidi

Questo modello di misura è di solito volto al finanziamento di piani di formazione definiti dalle imprese. In questo senso esso è *demand-driven*, in quanto non interviene attraverso l'offerta di corsi. Essi si accompagna a norme rigide relative all'ammissibilità delle spese e richiede alti costi amministrativi.

##### b. Agevolazioni fiscali, affidate a diversi tipi di misure

Riduzione delle tasse sui profitti, con cui si permette alle aziende di dedurre dai loro profitti cifre superiori ai costi diretti della formazione. Si tratta di una forma di incentivo molto efficace per quelle imprese che hanno capacità e necessità di investimento e capacità di amministrazione e rendicontazione. Questa misura assicura, inoltre, un alto livello di personalizzazione della formazione rispetto alle esigenze dell'impresa. I costi per lo Stato possono essere molto elevati e l'efficacia di tale misura può essere bassa in rapporto alle piccole e medie imprese. Si possono, inoltre, verificare casi di un uso inefficiente degli investimenti. La loro applicazione può essere adattata in favore delle piccole e medie imprese sia restringendo solo a loro i benefici, sia consentendo loro un più alto livello di detrazioni. Lo stesso può essere fatto al fine di favorire la formazione dei lavoratori con bassi livelli di formazione ed evitare che i vantaggi connessi alla misura siano utilizzati per finanziare

la formazione dei dipendenti con stipendi e con livelli di formazione più elevati.

- *riduzione della tassazione ordinaria*, con cui si consente alle imprese che non producono profitti di dedurre i costi della formazione, (presenta le stesse caratteristiche della precedente misura);
- *imposizione di una tassa di scopo*, finalizzata, ad esempio, alla creazione di un fondo per la formazione da cui si prelevano successivamente fondi da destinare alla formazione delle imprese interessate. La tassa in genere viene calcolata sul monte salari, è cofinanziata da imprese e da lavoratori ed è inferiore all'1%. Nei casi migliori assicura una copertura degli investimenti in formazione pari ad una media del 33% – tenendo conto che una spesa pari al 3% dei salari dovrebbe essere considerata normale. Essa presenta due vantaggi: riduce i sottoinvestimenti in formazione e consente alle grandi imprese di avere piani di formazione finanziati. Si tratta di una misura con costi di gestione elevati (spesso oltre il 25%) e che risulta poco vantaggiosa per le piccole e medie imprese raramente interessate da piani personalizzati;
- *esenzione da determinate imposte*, ad esempio prelevate allo scopo di finanziare la formazione. Le imprese che investono in formazione sono esentate dal pagamento di tali imposte a condizione che raggiungano un livello minimo di spesa predeterminato. Si tratta di una misura efficace perché riesce a ridurre, almeno in parte, i sottoinvestimenti in formazione. Si rivela però costosa per quelle imprese con bassi ritorni dagli investimenti in formazione. Anche in questo caso l'efficacia può essere bassa in rapporto alle piccole e medie imprese. Si possono, inoltre, verificare casi di un uso inefficiente degli investimenti.

*Misure a favore degli individui*

## a. Misure di tipo fiscale

- **deduzione fiscale**, ovvero la possibilità di dedurre le spese per la formazione dalla dichiarazione dei redditi. Tale misura riduce i sottoinvestimenti, ma favorisce coloro che hanno maggiori possibilità di investimento e che hanno un consistente carico fiscale. Gli studi in materia confermano che essa si è rivelata efficace, ma limitatamente alle spese per la carriera scolastica e incapace di aumentare in termini significativi la spesa per la formazione continua o l'educazione non formale;
- **tasce di scopo**, in genere volte alla creazione di un fondo per il finanziamento della formazione professionale e continua. Tali fondi possono poi finanziare le spese per la formazione se gestiti da particolari organizzazioni (imprese, sindacati, etc.), oppure prevedere anche la possibilità di finanziamenti rivolti ai singoli individui. Le due opzioni sono sostanzialmente diverse. Nel primo caso non vi è spazio per interventi *demand-driven*, a meno che l'impresa non consideri tale opzione, ovvero forme personalizzate di formazione. Nel secondo caso si tratta di finanziamento della domanda individuale. Questa modalità favorisce gli strati di popolazione portatori di una domanda di formazione, come mostrano le sue applicazioni in Giappone ed in Corea del Sud e dimostra una efficacia redistributiva inferiore agli ILA ed agli IDA.

## b. Misure di tipo finanziario

- le borse e gli assegni di studio o *vouchers*, costituiscono una allocazione di finanziamenti a favore di individui che intendano entrare in formazione, potenzialmente di ogni età e non limitata essenzialmente a chi frequenta l'educazione formale. Se questo approccio è interessante in quanto corrispondente ad una strategia di redistribuzione delle risorse tendenzialmente egualitaria, vi è da dire che

le applicazioni hanno rivelato che l'efficacia è limitata agli strati di popolazione che già sono portatori di una domanda potenziale di formazione. La funzione dei voucher cambia quando divengano una forma generalizzata di finanziamento della domanda di formazione, non riservata a chi ne fa richiesta. In tal caso diminuisce la funzione distributiva e si accentua quella di libertà di scelta individuale, in quanto il titolare può andare a spendere il voucher potenzialmente nei luoghi della formazione da lui scelti.

Le componenti di base di un voucher sono costituite da:

- il suo ammontare, che può essere uguale per tutti coloro che ne hanno diritto, oppure può essere proporzionale all'ammontare delle tasse pagate, oppure può variare a seconda dei percorsi formativi scelti, o ancora può essere proporzionale alla quota di impegno finanziario assunta dall'interessato, etc.;
- la definizione delle spese ammissibili, che può essere estesa a tutti i costi diretti o indiretti, oppure può essere limitata ai costi diretti;
- la definizione degli aventi diritto, che può essere estesa a tutti, oppure essere limitata a particolari strati di popolazione;
- il tipo di attività formativa ammessa, con la possibilità di apertura ad ogni tipo di offerta, oppure con la restrizione ad ambiti particolari (la formazione di base, etc.);
- gli organismi formativi presso cui può essere utilizzato, anche qui il *range* va dalla ammissione di tutti gli organismi accreditati e non, pubblici e privati, fino alla restrizione a pochi selezionati ed inclusi in particolari *long list*.
- **prestiti individuali**, ovvero prestiti bancari ad individui finalizzati al finanziamento della formazione e garantiti dallo Stato in caso di inadempienza dell'interessato. Si

tratta di forme applicate in particolare per il finanziamento degli studi universitari, che hanno mostrato un rilevante impatto redistributivo. Tale misura ha però l'effetto di richiedere al beneficiario un impegno per il rimborso del prestito per un periodo che in molti casi copre gran parte della vita professionale e che può essere garantito a condizione che non vi siano situazioni di disoccupazione. La modalità del prestito individuale è stata introdotta anche nella formazione dei dipendenti in impresa. In questo caso, l'impresa che investe nella formazione del proprio dipendente stabilisce con l'interessato un contratto in base al quale tale investimento passa a totale carico del dipendente nel caso in cui questo lasci volontariamente il posto di lavoro prima di un certo periodo. In questo modo, il datore di lavoro annulla i rischi di perdere l'investimento in formazione a causa della mobilità del proprio dipendente;

- il *Contratto in Capitale Umano* (*Human Capital Contract*) che impegna lo studente a restituire parte dei suoi futuri guadagni per un periodo predefinito di tempo in cambio del capitale per finanziare i suoi studi. Per queste caratteristiche essi riducono il rischio di investimento da parte dello studente in quanto pospongono il momento del pagamento a quando la formazione avrà prodotto i suoi vantaggi e sono basati su un calcolo e su una proporzione dei futuri ritorni che ci si attende dagli investimenti in formazione. La tassa sui laureati segue la stessa logica in quanto prevede che ciascun laureato paghi una tassa in percentuale sui suoi guadagni per tutto il corso della sua vita professionale fino alla copertura dei sussidi ottenuti al momento della stipula del Contratto in Capitale Umano. Una misura simile è costituita dai *Prestiti sui futuri guadagni* che prevedono il pagamento da parte dello studente di una percentuale dei suoi futuri guadagni fino a copertura del debito contratto e nell'arco di un

periodo massimo predeterminato. A seconda dei paesi in cui questa misura è stata introdotta, variano i tassi di interesse, il periodo di durata del prestito, la percentuale dei guadagni che lo studente dovrà cedere, i meccanismi di raccolta e le condizioni in base alle quali lo studente può liberarsi dall'impegno assunto (*Palacios, 2003:17*);

- i *fondi professionali* – diffusi in molti paesi europei – sono il frutto di accordi tra le parti sociali a livello nazionale. I Fondi provvedono alla raccolta dei tributi prelevati in percentuale sull'ammontare del volume degli stipendi dei dipendenti o monte salari di ogni impresa. Il prelievo può essere raccolto dalla Previdenza e poi versato alle Fondazioni che gestiscono i Fondi.

Le Fondazioni possono essere bipartite (rappresentanti degli imprenditori e dei lavoratori) o vedere anche la presenza di rappresentanti del Governo. Le risorse raccolte vengono utilizzate per finanziare le attività formative delle imprese e, in alcuni casi, anche i progetti personali di studio dei lavoratori.

c. Misure di liberazione del tempo per la formazione

La principale misura a supporto dell'accesso alla formazione dopo che la domanda è già stata espressa è costituito dai *permessi di studio retribuiti*. Si tratta di una misura concepita per i lavoratori dipendenti, con costi a carico sia dell'azienda, che dello Stato, che degli stessi partecipanti. Come già abbiamo accennato, la misura si è diffusa a livello internazionale a partire dagli anni '70. Il 5 giugno 1974 la Conferenza generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, durante la sua LIX sessione, approvò la Convenzione n. 140, dove – come si legge nell'articolo 1 – si afferma il diritto dei lavoratori a disporre di congedi dal lavoro a fini educativi, per un periodo di tempo determinato, durante l'orario di lavoro, con il pagamento di un corrispettivo adeguato. Il meccanismo previsto dai permessi di studio retribuiti (l'esistenza

di un datore di lavoro disposto a pagare le ore di studio e la possibilità di riduzione del personale durante il congedo) li rende più adatti alle grandi imprese. Tale norma è ampiamente diffusa e in Italia interessa i contratti di lavoro di tutte le categorie.

Associata a questa misura vi è una iniziativa introdotta in Francia e che prevede l'istituzione di un conto formazione in cui vengono accumulate le ore di formazione cui ha diritto un dipendente. L'accordo collettivo del 2004 prevedeva il diritto individuale a 20 ore l'anno di permessi di studio e la possibilità di accumularli per 6 anni consecutivi fino ad un ammontare massimo di 120 ore utilizzabili nell'arco di un anno. Uno studio del *Cedefop* (2003:1) riduce a tre i modelli di permessi di studio retribuiti esistenti:

- a. di durata breve (da tre a cinque giorni) e con il pagamento degli stipendi assicurato esclusivamente dal datore di lavoro, i costi diretti a carico del lavoratore, la promozione dell'offerta formativa a carico dello Stato e destinato alla formazione a carattere professionale;
- b. di durata indefinita ed anche superiore all'anno, sia a tempo pieno che a tempo parziale. I partecipanti continuano a percepire il loro salario (in taluni casi ridotto), e l'imprenditore è rimborsato o riceve compensazioni da fondi speciali appositamente costituiti;
- c. di durata varia, garantito per legge, finanziato da una delle misure a carattere finanziario.

A questi tipi di permessi vanno aggiunti quelli non retribuiti talvolta garantiti per legge ed altri previsti dagli accordi sindacali e talvolta coperti dai sussidi di disoccupazione.

#### SCelta INDIVIDUALE DEI PERCORSI FORMATIVI E PERSONALIZZAZIONE DELLE CONDIZIONI DI ACCESSO

Per la valorizzazione delle scelte individuali e la personalizzazione delle condizioni di accesso è necessaria una po-

litica che consenta l'esercizio dei diritti individuali di scelta dell'organismo formativo e del tipo di percorso. Ciò dipende dall'esistenza e dall'efficacia dell'insieme delle misure sin qui descritte e dalla possibilità degli organismi formativi di adattarsi alla domanda individuale, operando al di fuori di rigide sottomissioni a controlli, norme e procedure, avvalendosi di ampi margini di autonomia che consentano loro di dover rendere conto solamente degli obiettivi formativi raggiunti. Allo stesso tempo, il presupposto dell'esercizio del diritto di scelta è costituito dall'esistenza di un'ampia varietà di opzioni, il che è possibile solo in un sistema aperto e diversificato. La diversificazione, d'altra parte, è la garanzia di una risposta più rispondente alle necessità di promozione dell'occupabilità in un mercato del lavoro estremamente variegato (*Ilo:59* e segg.).

Sul terreno della politica della domanda, le misure a favore della personalizzazione consentono agli individui di esercitare un *potere di orientamento sulle scelte* in materia di definizione dei contenuti della formazione, dei metodi, dei tempi, delle sedi, etc. Ciò consente agli individui di accrescere la probabilità di investire tempo e danaro in attività formative da cui possano attendere precisi ritorni sia in termini di benefici materiali che immateriali.

Le misure pertinenti possono essere individuate nelle seguenti:

- modifica dei curricula e dei contenuti dell'offerta formativa al fine di renderla più direttamente connessa alle condizioni di vita e di lavoro degli interessati. La *contestualizzazione dei contenuti* ha in particolare teso ad introdurre forme di rapporto con il mondo della produzione e con la società. I contenuti della formazione vengono tratti dai contesti di vita dei soggetti e su quelli si imposta il lavoro di formazione e di ricerca.
- modularizzazione dell'offerta formativa e possibilità del soggetto di procedere alla *scelta dei moduli* a lui confa-



centi per contenuto, metodo, livello, tempi di svolgimento, etc.;

- *carattere integrato dell'offerta formativa*, strutturata in modo tale da prevedere una molteplicità di percorsi e di opportunità, generalmente garantiti da forme di partenariato tra diversi attori (scuola, impresa, sindacato, volontariato, infrastrutture culturali, servizi).

Negli Usa lo *School-To-Work Opportunities* (STWO) Act del 1994 promuove la costituzione di partenariati locali al fine di garantire un'offerta diversificata che include *work experiences*, programmi personalizzati di avvio al lavoro, formazione sul lavoro, sviluppo delle competenze, acquisizione di conoscenze a carattere industriale, attitudini al lavoro e occupabilità (Ilo, 2003:61). Nel 1999 anche in Italia, con l'IFTS, si è attivata una politica simile;

- riconoscimento della possibilità di avvalersi del diritto di esprimere una libera domanda *personale di formazione*. A questo proposito si può far riferimento alla possibilità per gli individui di poter autonomamente decidere tempi, contenuti, sedi e metodi dell'attività formativa cui prendere parte. Gli esempi di misure possono essere individuati nei seguenti:
  - circoli di studio fondati sull'espressione della domanda e della proposta dei potenziali partecipanti;
  - forme di *mentorship*, *coaching* o di tutoraggio individuale a partire dalla richiesta dei diretti interessati.

In numerosi paesi questo tipo di risposta è assicurato attraverso il finanziamento di centri di formazione promossi dalle stesse comunità locali e da loro gestiti in totale autonomia, ma abilitati a rilasciare certificazioni anche all'interno del sistema formale (scuole secondarie superiori e accesso all'università). Un esempio è costituito dalle Scuole popolari superiori dei paesi nordici.

La personalizzazione ed il potere di scelta riguarda non solo gli individui, ma più in generale i territori ed i diversi settori economici interessati. Per questo (Ilo:22), il dialogo sociale ed il partenariato nella formazione implica un processo significativo di decentramento sia a livello di formulazione delle politiche che di implementazione.

#### VALIDAZIONE E RICONOSCIMENTO DELLE COMPETENZE

Nel quadro della politica della domanda, l'introduzione di un *sistema delle competenze* ha la funzione di accrescere la trasparenza dell'informazione sulla natura ed il livello delle abilità e delle competenze possedute da ciascun individuo e sulle possibilità di svilupparle attraverso l'accesso ad un'offerta formativa pertinente. L'adozione di tali sistemi consente sia una riduzione dei percorsi di formazione – con conseguenti risparmi sia da parte degli individui che dei finanziatori della formazione, che la mobilità tra sistemi, che la valutazione al termine dei percorsi dei benefici formativi effettivamente acquisiti. Se condivisa dal mondo della produzione tale misura facilita anche l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro.

Le misure su cui si basa tale politica sono individuabili nelle seguenti:

- riforma dei sistemi delle qualifiche e dei diplomi attraverso la definizione di un nuovo *sistema di classificazione e di descrizione delle competenze*. Si tratta di una misura che consente di identificare e descrivere il complesso delle competenze che possono essere acquisite a partire da quelle utilizzabili all'interno del mercato del lavoro a partire dalla definizione di standard di competenze professionali ampiamente trasferibili a diversi settori stabiliti d'intesa con le parti sociali;
- introduzione di dispositivi di validazione e *riconoscimento delle competenze* possedute indipendentemente dal possesso di certificazioni e dal luogo in cui esse sono sta-



te acquisite. Si tratta di misure che definiscono le procedure attraverso cui gli individui possono richiedere e ottenere forme di bilancio e di certificazione delle competenze possedute. In alcuni paesi sono stati istituiti centri specializzati per la validazione delle competenze che forniscono il servizio a pagamento avvalendosi di una rete esterna di soggetti specializzati nella erogazione di tale servizio (esperti o aziende – imprese edili ad esempio – presso cui gli interessati si recano per mostrare le competenze possedute). La validazione ha anche la funzione di individuare le carenze a livello di specifiche competenze e, quindi, di definire propri piani personalizzati di miglioramento;

- attivazione dei relativi servizi di *accreditamento e di certificazione* attraverso cui ottenere il riconoscimento delle competenze.

### LE MISURE PER LA PERMANENZA IN FORMAZIONE

Le misure per la permanenza dei soggetti all'interno della formazione operano su coloro che già partecipano ad attività formative e, pertanto, hanno efficacia solo rispetto ai risultati raggiunti dalle precedenti misure a carattere distributivo da cui dipendono. Con tali misure si definiscono le condizioni che regolano i rapporti di comunicazione tra gli agenti dell'evento formativo e tra loro e le sedi sovraordinate (Ministeri, aziende, sistemi formativi, etc.). La distribuzione di ruoli e poteri determina le regole in base alle quali un soggetto da partecipante diviene *drop out*, un progetto ed un percorso formativo deve essere concepito e gestito, un formatore deve scegliere e trattare i contenuti, le regole valutative cui tutti sono sottoposti. Le misure per la permanenza continuano a svolgere un ruolo distributivo – nel senso che determinano chi prosegue e chi è espulso, ma esse determinano allo stesso tempo la qualità della formazione.

Le misure più direttamente collegate alla gestione della permanenza possono essere individuate nelle seguenti:

- gestione trasparente della qualità, monitoraggio e valutazione partecipata;
- certificazioni e supporto alla mobilità formativa;
- incentivi economici all'offerta di formazione legati ai risultati formativi.

Sul positivo svolgimento di un percorso formativo hanno effetto, poi, le soluzioni amministrative, organizzative e didattiche adottate dagli organismi formativi. Esse in parte riguardano la gestione dei sistemi e, per quanto concerne la didattica, dipendono dalla responsabilità dei formatori. In entrambi i casi si tratta di interventi che riguardano le politiche dell'offerta (dalla semplificazione delle norme amministrative, alla formazione iniziale dei formatori, al loro status, etc.) che non prendiamo qui in considerazione.

#### GESTIONE TRASPARENTE DELLA QUALITÀ, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE PARTECIPATA

“Un basso livello di qualità dei programmi di apprendimento e la mancanza di conoscenza dei risultati dei programmi stessi o delle politiche che li hanno promossi possono contribuire a sotto investimenti ed a contenere i livelli di partecipazione” (*Oecd*, 1996:90). Le misure che rispondono a questa necessità hanno per oggetto la gestione della qualità nelle organizzazioni e delle attività. L'impatto che queste possono avere sulla permanenza dei partecipanti all'interno delle attività formative è connesso, in particolare, a:

- l'adozione di strumenti di autovalutazione degli apprendimenti che metta in condizione i partecipanti di avere il controllo delle effettive acquisizioni. In alcuni paesi si ricorre in proposito all'utilizzo di test standard definiti a livello nazionale che vengono utilizzati da ogni scuola come strumenti di orientamento e *benchmarking* all'interno

delle attività didattiche. L'adozione di questa misura dovrebbe poi essere combinata con altre misure che incentivino l'offerta formativa al costante miglioramento dei risultati. Come l'indagine PISA ha dimostrato, questo tipo di strumenti consente anche il *benchmarking* a livello internazionale (Ocde, 2003);

- l'adozione di modelli di monitoraggio interno, esterno e partecipato che coinvolge i soggetti in formazione nella verifica dell'andamento delle attività. In alcuni paesi le autorità di controllo svolgono un ruolo di protezione degli interessi individuali dei partecipanti e dei loro diritti rispetto all'offerta;
- l'adozione di procedure che rendono obbligatoria la valutazione esterna, scientifica e sistematica di ogni piano di attività annuale e di ogni progetto sperimentale, assicurandone la pubblicità dei risultati;
- l'adozione di software di monitoraggio della qualità che assicurino la costante disponibilità on line dei dati relativi ad alcuni indicatori significativi quali i livelli di soddisfazione dei partecipanti, l'andamento delle presenze, la realizzazione dei piani annuali etc. e la loro comparazione con i risultati di altri organismi formativi dello stesso tipo nella stessa città e altrove (abbiamo già accennato ai modelli di *balanced scorecard* on line istituiti in Svezia a livello comunale).

#### CERTIFICAZIONI E SUPPORTO ALLA MOBILITÀ FORMATIVA

La certificazione delle competenze in chiave di politica della domanda ha la funzione di consentire, in un percorso formativo che dà trasparenza alle competenze – senza imbrigliarle nelle unità formative capitalizzabili – il bilancio continuo e finale delle acquisizioni capitalizzabili e la mobilità formativa orizzontale tra diversi percorsi formativi. Un chiaro sistema di certificazioni dà trasparenza ai risultati intermedi e finali. Un sistema di certificazione delle competenze ac-

quisite durante un percorso formativo offre la possibilità di interruzione dei percorsi formativi e di reingresso senza la perdita dei riconoscimenti acquisiti.

Ma ancor più significative sono le misure che favoriscono la mobilità dei soggetti in formazione all'interno dei diversi sistemi formativi. Ciò è reso possibile dalla adozione di tutti gli organismi formativi di un sistema unico di descrizione e riconoscimento delle competenze. All'interno di questo sistema vengono definite le diverse unità di competenza che corrispondono al conseguimento di una qualifica professionale. Il soggetto in formazione può acquisire le certificazioni parziali che testimoniano il possesso delle diverse unità di competenza sia attraverso la partecipazione ad attività formative che grazie alle sue esperienze di lavoro o di vita. Tali certificazioni possono essere ottenute, quindi, all'interno di diversi organismi formativi che possono essere scelti liberamente dal soggetto.

Un preciso esempio di questa misura è costituito dalla Banca dei crediti istituita dal Governo della Corea del Sud nel 1998. Questo sistema permette agli studenti di ricevere una certificazione, anche di livello universitario, a seguito della quantità e qualità dei crediti accumulati nel proprio conto. Tali crediti possono essere conseguiti all'interno di diverse istituzioni che adottano gli standard ministeriali. Tra le attività sono comprese anche quelle di tipo non formale (Ocde, 2005:38).

Misure simili sono adottate anche dalle aziende e servono per monitorare l'accumulazione delle competenze del proprio personale.

#### INCENTIVI ECONOMICI ALL'OFFERTA DI FORMAZIONE SUBORDINATI AI RISULTATI FORMATIVI

Le misure finanziarie che interessano l'offerta di formazione, ovvero i *providers* e cui può essere attribuita la funzione di accrescere nelle diverse organizzazioni l'attenzione verso la

domanda operano attraverso l'introduzione di schemi di finanziamento legati al livello degli apprendimenti dei partecipanti alle attività formative.

I tipi di misure introdotte a questo scopo possono essere classificate come segue:

- favorire la competizione tra organizzazioni formative attraverso lo spostamento delle risorse dalle organizzazioni formative ai “consumatori”, attribuendo a questi ultimi la possibilità di scegliere il proprio *provider*.

In questo caso, l'allocazione di risorse pubbliche ai providers avviene sulla base del numero degli studenti iscritti, dei risultati da loro conseguiti e di altri parametri. In Australia, ad esempio, il finanziamento agli organismi di educazione degli adulti viene attribuito in ragione del numero e del tipo di partecipanti reclutati. Qui il Governo ha previsto il pagamento di una somma di \$ 1000 per persona formata al fine di incoraggiare il reclutamento di un maggior numero di soggetti in formazione;

- introdurre incentivi fiscali volti a spingere i *provider* di formazione ad accrescere l'efficienza ed una riduzione dei costi, ma non a scapito della qualità. In Danimarca la misura introdotta prevede la definizione di uno standard massimo di costo per studente che non può in alcun modo essere superato.

Nel caso in cui il *provider* riesca a contenere i costi sotto tale standard, esso può trattenere i guadagni. Tale misura non ha effetti di abbassamento della qualità solamente nei sistemi in cui vi è un alto livello di competizione tra providers;

- devoluzione e autonomia dei *providers* e, in particolare, delle scuole. Le misure collegate mirano a porre i livelli decisionali vicino alle realtà operative, seppure all'interno di un quadro di riferimento nazionale.

In alcuni Stati degli USA le sperimentazioni di elevati livelli di autonomia da parte delle scuole (le *Charter*

*school*) anche di tipo regolamentare, sottoposta solamente al raggiungimento di obiettivi formativi stabiliti a livello nazionale, ha dato risultati altamente positivi anche in termini di migliori performance sul terreno degli apprendimenti indipendentemente dallo strato sociale di appartenenza degli studenti;

- finanziamento basato sui risultati, che prevede il passaggio da forme di finanziamento rapportate al numero di allievi o di docenti, a forme basate sui risultati conseguiti in termini di apprendimenti o di numero di persone che ha trovato un lavoro adeguato, etc. In questo caso il problema maggiore è costituito dalla individuazione di indicatori appropriati che non producano distorsioni nel comportamento dei *providers* cui vengono applicati.

Tale misura, detta anche *Pay-for-performance relationship* può essere applicata sia agli organismi formativi che ai formatori. In questo caso, i loro stipendi sono correlati attraverso incentivi alle performances dei soggetti in formazione e, in particolare, non ai risultati in assoluto, ma ai miglioramenti ottenuti. Tuttavia, un simile sistema presenta difficoltà applicative anche sul piano della valutazione dei risultati conseguiti a livello individuale e collettivo (*European Commission*, 2005:18).

#### LE MISURE PER LA GARANZIA DEI BENEFICI DELLA FORMAZIONE

Le misure a garanzia dei benefici che derivano dalla formazione operano su coloro che hanno avuto accesso alla formazione. Tali misure hanno lo scopo di assicurare o di aumentare le possibilità di utilizzo della formazione rispetto ai risultati intrinseci ed estrinseci che essa può produrre.

I risultati intrinseci si commisurano rispetto alla crescita delle capacità del soggetto di costruire, anche attraverso la formazione, il proprio benessere sia a livello individuale che

collettivo e, per questo, di agire come soggetto trasformatore capace di ispirare e partecipare ai processi di trasformazione che hanno generato i problemi da cui è sorto il proprio bisogno di formazione.

I risultati estrinseci si commisurano rispetto alla crescita della capacità di utilizzare i processi di creazione delle conoscenze ai fini di migliorare la propria attività produttiva, il proprio reddito e la qualità dei propri beni di consumo. Per la messa a punto delle misure di questo tipo è necessaria l'integrazione con le politiche della ricerca e dell'innovazione, oltre che con le politiche del lavoro, sociali e culturali.

Le misure più direttamente connesse alla garanzia dei benefici della formazione possono essere individuate nelle seguenti:

1. integrazione di formazione e ricerca applicata;
2. placement professionale, formativo e nelle reti di apprendimento dinamico per la ricerca e l'innovazione;
3. sviluppo professionale e imprenditoriale;
4. mobilità e *brain drain*;
5. supporto agli attori dell'innovazione.

#### FORMAZIONE E RICERCA APPLICATA

La garanzia della utilità sociale degli apprendimenti acquisiti al termine di un percorso formativo viene rafforzata da misure che incentivino il rapporto tra apprendimenti e processi di creazione e utilizzazione delle conoscenze. Questo si può ottenere attraverso misure che in via preventiva colleghino la formazione alla ricerca e la ricerca alla domanda di nuove conoscenze provenienti dalle imprese e dalla società in generale (enti pubblici, servizi, economia sociale, etc.).

Al di là delle implicazioni di questo obiettivo rispetto ai processi di pianificazione e programmazione della formazione e di gestione della didattica, esso si poggia su misure quali:

- a. la promozione di forme di partnership tra imprese e centri di formazione dotati di capacità di operare nel campo della ricerca e la stipula di contratti per lo svolgimento di attività di ricerca all'interno delle attività formative, che consentano ai centri di formazione l'eventuale attribuzione di risorse aggiuntive in ragione dell'attività di ricerca svolta e siano aperte ad ogni tipo di attività di ricerca, con un focus particolare su quella a carattere applicativo;
- b. l'integrazione della ricerca nell'attività didattica, con la conseguente possibilità per gli individui di scegliere l'attività formativa cui iscriversi anche sulla base del tipo di progetto di ricerca che sarà svolto, di disporre di *work experiences* direttamente connesse a progetti di ricerca e ad essi finalizzate, di disporre di agenti formativi aggiuntivi rispetto ai formatori ed appartenenti al partenariato interessato alla ricerca, di fruire di una organizzazione della didattica legata ai tempi di svolgimento della ricerca;
- c. la valutazione esterna dei risultati della ricerca (da parte delle ONG, delle istituzioni, delle imprese, etc.), con la conseguente possibilità di sottoporre i risultati della formazione ricevuta e dell'organismo formativo presso cui ci si è formati alla valutazione non solo degli esperti in valutazione, ma anche dei portatori di una domanda di ricerca e di conoscenza.

#### PLACEMENT PROFESSIONALE E FORMATIVO NELLE RETI

##### DI APPRENDIMENTO DINAMICO PER LA RICERCA E L'INNOVAZIONE

Il *placement* professionale e formativo dipende dalla adozione di una sistema di certificazione delle competenze "riconosciuto nel mondo delle imprese, nei diversi settori, industrie e istituzioni educative, pubbliche e private" (Ilo, 2003:61), capace di dare al mercato del lavoro una informazione, una "segnalazione" trasparente sulla natura ed il livello delle competenze acquisite dagli individui in modo che i soggetti che hanno concluso un percorso formativo

possano capitalizzare quanto appreso (*Ocde*, 2005:80). Un chiaro quadro di standard di competenze coerenti con le funzioni produttive e condivise dai partner sociali è essenziale anche per valutare i livelli di competenza raggiunti dal singolo lavoratore e programmare quindi, anche a livello aziendale, i percorsi necessari al loro sviluppo al fine di mantenere adeguati livelli di occupabilità e, quindi, guidare gli investimenti in formazione delle imprese e degli individui (*Ilo*, 2003:62).

Il *placement* dipende anche dalla efficacia con cui sono implementate l'insieme delle misure sin qui descritte e quelle relative all'offerta, con particolare riferimento alle modalità di programmazione (particolarmente rilevanti in un mercato con scarsità di offerta) o alla varietà e diversificazione degli organismi formativi presenti sul mercato.

Oltre a questo, il *placement* si fonda su misure specifiche che intervengono al termine di un percorso formativo a supporto del collocamento dei partecipanti all'interno del mondo del lavoro, del mondo della formazione, delle reti di apprendimento dinamico.

Le misure per la promozione del servizio di *placement* professionale intervengono su fattori quali:

- la definizione di accordi preliminari tra organismi di formazione e imprese volti a garantire ai soggetti in uscita dai percorsi formativi se non un contratto di lavoro, periodi di prova o altro simile;
- la assunzione di impegni da parte dell'organismo formativo nei confronti del soggetto in formazione di fornire un servizio di *placement* professionale attraverso attività di supporto nella ricerca delle opportunità di lavoro (presentazione, supporto nella preparazione alle prove o colloqui di selezione, etc.) e di *counselling* nella fase di avvio del rapporto di lavoro;
- la definizione della durata del periodo di erogazione del servizio (sei mesi, ad esempio) e dei costi, dal mo-

mento che a seconda del tipo di prestazioni offerte vi possono essere quote aggiuntive anche a carico dei diretti interessati;

- la erogazione di finanziamenti in ragione dei risultati ottenuti, ovvero degli effettivi collocamenti conseguiti (qui le formule di pagamento possono prevedere diverse soluzioni).

Le misure per la promozione del servizio di *placement* formativo agiscono su fattori quali:

- la messa disposizione delle informazioni e dei servizi di orientamento finalizzati alla prosecuzione della propria attività formativa;
- l'eventuale offerta di opportunità di formazione personalizzata per la messa a livello delle competenze personali al fine di poter accedere a livelli più avanzati di formazione;
- l'accesso all'utilizzo delle *learning infrastructures* che potranno supportare l'autoformazione degli interessati (iscrizioni gratuite a termine a servizi di informazione, riviste, data base, centri di formazione a distanza, etc.).

Le misure per il *placement* all'interno delle reti di apprendimento dinamico hanno per oggetto la messa disposizione di informazioni e la creazione di contatti. Il servizio riguarda l'insieme delle reti che hanno rilievo per lo sviluppo personale e professionale dell'interessato: dalle associazioni professionali, alle associazioni civili, al volontariato, alle reti internazionali ed ai servizi collegati.

#### SVILUPPO PROFESSIONALE E IMPRENDITORIALE

Lo sviluppo professionale e imprenditoriale al termine di un percorso formativo riguarda in particolare la promozione di attività di rilievo economico (creazione di imprese, inserimento lavorativo, progetti sociali, etc.).



Lo sviluppo professionale può essere sostenuto attraverso misure quali:

- sistemi di inquadramento direttamente connessi ai livelli di competenze posseduti e contratti di lavoro basati non sulla produttività del singolo lavoratore, ma sulle competenze da lui possedute e sulla sua capacità di ricoprire diversi ruoli e funzioni all'interno dell'impresa (*pay-for-knowledge*);
- la sottoscrizione di *binding contracts*, che legano il soggetto che ha beneficiato della formazione e l'impresa che ha investito a tal fine a rimanere alle dipendenze dell'azienda per un periodo determinato della durata superiore a quella del periodo di formazione e tale da assicurare all'impresa il ritorno atteso. Questa misura è particolarmente efficace nei contratti di apprendistato in quanto – a seconda dei paesi – può prolungare gli sgravi contributivi e fiscali dell'impresa e riduce il rischio di perdere l'investimento in risorse umane. Allo stesso tempo, essa dà garanzia all'apprendista di ricevere sia la formazione che un salario per un periodo esteso oltre quello dell'apprendistato, anche se non adeguato ai livelli di competenza e di produttività raggiunti. La differenza tra produttività e stipendi è più elevata in ragione del livello di competenze del lavoratore (*European Commission*, 2005:36). L'entità del salario, in questi casi, può essere bilanciata, nel senso che quanto corrisposto nel periodo di apprendimento può essere superiore in ragione dei benefici attesi dall'impresa nel momento in cui l'apprendista diventa produttivo. Questa misura richiede l'applicazione di una misura collegata che introduce disincentivi alla interruzione anticipata del contratto da parte dell'apprendista (clausole di *payback*);
- i *payback contracts* rappresentano un'altra forma di riduzione dei rischi dell'imprenditore di perdere i benefici degli investimenti in formazione dei propri dipendenti.

Si tratta di contratti in cui è prevista la clausola che obbliga i lavoratori che interrompono volontariamente il rapporto di lavoro entro un periodo determinato dal termine della formazione a rimborsare almeno in parte i costi affrontati dall'imprenditore per la loro formazione (*Ocde*, 2005:145).

Lo sviluppo di attività imprenditoriali in uscita dalla formazione si fonda su un complesso di misure a sostegno della imprenditorialità e che, al di là delle differenze a seconda delle aree territoriali e del grado di innovazione propri dell'impresa, prevedono misure quali:

- il ricorso a misure finanziarie di sostegno agli investimenti iniziali (prestiti agevolati o finanziamenti a fondo perduto);
- l'offerta di servizi di supporto nella fase di *start up* (offerta agevolata di stabili, supporto nel marketing, amministrazione, business plan, etc.);
- l'offerta di vouchers per avvalersi, ad esempio, nella fase iniziale del *coaching* di un imprenditore anziano o anche di accedere ai servizi della consulenza.

#### MOBILITÀ NEL MERCATO MONDIALE DELLA FORMAZIONE E DEL LAVORO

La crescita costante delle competenze e della qualità del mercato del lavoro si alimenta anche attraverso il supporto alla mobilità degli individui sia nel mercato del lavoro interno (tra diversi settori economici, tra settore pubblico e privato, etc.), sia soprattutto nel mercato mondiale della formazione, che in quello del lavoro. Per questo sono necessarie misure a sostegno della mobilità a fini sia formativi che professionali.

Le misure a sostegno della mobilità di breve durata a fini formativi si fondano sulla trasferibilità dei crediti, sulle borse di mobilità (o altre misure già descritte) e sui diversi tipi di supporto (dai servizi di informazione e orientamento ai ser-

vizi di accoglienza). Questo tipo di misure, già implementate a favore dell'alta formazione, possono essere estese anche ai diversi canali di formazione di base e, in particolare, all'apprendistato. A questo fine, è necessario che le misure adottate per l'intero sistema della formazione non siano applicabili solamente a livello nazionale.

Le misure a sostegno della mobilità a fini professionali possono operare sia per favore la mobilità di breve durata verso altri paesi, che per l'attrazione di lavoratori e, in particolare, di ricercatori. A questo fine, servono misure di marketing territoriale volte ad attrarre investimenti e persone, misure fiscali a favore degli individui (la riduzione delle tasse per *skilled workers* ha favorito in alcuni paesi la rapida risoluzione di problemi di carenza di forza lavoro altamente qualificata).

La misura cruciale, a questo proposito, consiste nella eliminazione delle barriere che proteggono, attraverso gli ordini professionali, numerosi tipi di professioni e che impediscono il libero esercizio delle professioni liberali e non solo.

#### ATTORI DELL'INNOVAZIONE

L'esito dell'investimento individuale e sociale in formazione consiste nella possibilità del soggetto di accedere al sistema dell'innovazione e divenire un attore dei processi di innovazione che interessano la vita produttiva e quella sociale in generale. D'altra parte, qualunque processo formativo non imposto nasce da un problema e si risolve nella sua soluzione che comporta la trasformazione delle condizioni che avevano reso necessaria la formazione. In questo senso, usando anche se impropriamente, il concetto di sistema, l'innovazione costituisce la parte più alta del sistema formativo, quella che viene dopo l'alta formazione, quella che assicura una formazione connessa ai processi di cambiamento.

Secondo una stima *Ocde*, tra il 20 ed il 35% della popolazione attiva dei paesi sviluppati ha ricevuto una formazione

nel campo scientifico e tecnologico e ricopre una posizione che richiede, anche a fini lavorativi e non solo sociali, tale tipo di competenze. Si tratta di ricercatori, docenti, informatici, direttori o imprenditori, persone che contribuiscono non solo al progresso del sapere scientifico ed alla sua diffusione nella società, ma anche alla trasformazione delle scoperte in innovazioni che creano ricchezza economica (*Ocde*, 2004:35). Se prendessimo in considerazione anche i soggetti che utilizzano le loro competenze per produrre innovazione attraverso le reti sociali, la percentuale aumenterebbe ulteriormente.

Una politica della domanda di formazione dovrà considerare le necessità che esprimono questi soggetti e, allo stesso tempo, tendere ad incrementare il numero degli attori dell'innovazione. Per questo non è sufficiente limitarsi ad intervenire sui "difetti del mercato" della formazione (aiuti, sgravi fiscali, etc.). L'efficacia della politica dipende dalla sua capacità di agire sui diversi fattori che ostacolano i processi di apprendimento individuale e organizzativo che accompagnano i processi di innovazione. Tali processi si realizzano poiché esiste un sistema che facilita e supporta la dinamica di costruzione e sviluppo delle reti tra i diversi attori dell'innovazione. Per la politica della formazione si tratta di agire per la correzione delle imperfezioni di questo sistema di innovazione, ponendo attenzione non solo al sistema, ma anche alla sua funzionalità rispetto ai percorsi ed alle necessità dei singoli agenti dell'innovazione: individui, imprese, organizzazioni di ogni tipo.

Restringendo la nostra attenzione alle sole misure di politica della domanda della formazione, le presentiamo a seconda che la loro funzione principale sia connessa a:

- a. l'accesso al circolo degli agenti dell'innovazione (... il 20-35% della forza lavoro...), che si favorisce attraverso la gestione delle interfacce, ovvero dei dispositivi che assicurano a ciascuno degli attori dell'innovazione la possibi-

- lità di entrare in rapporto e di comunicare. Apprendere in rete richiede prima di tutto di entrare in rete;
- b. il mantenimento delle proprie conoscenze, che si realizza attraverso l'accesso a infrastrutture che supportino l'accesso all'"intelligenza strategica" e la possibilità di costante reingresso in formazione;
  - c. il mantenimento e lo sviluppo delle proprie capacità di apprendimento, che si garantisce attraverso la qualità formativa dei contesti e delle organizzazioni di ogni tipo (dall'impresa alla famiglia);
  - d. il passaggio all'azione innovativa, che si favorisce attraverso la costruzione e l'organizzazione di dispositivi a supporto dell'iniziativa innovativa, dell'emergenza di proposte innovative e dell'avvio della loro implementazione.

Passiamo ora ad una analisi delle specifiche misure che possono essere adottate per ciascuna delle quattro funzioni:

*a. Gestione delle interfacce*

Favorire lo sviluppo delle relazioni tra attori dell'innovazione si realizza attraverso le misure in favore della mobilità, già descritte, e che qui vorremmo riprendere con particolare riferimento alla creazione di forme di mobilità che riguardino, ad esempio, lo *scouting* accademico, il collocamento temporaneo di giovani ricercatori o il distaccamento – anche temporaneo – di ricercatori pubblici presso le imprese, le istituzioni, le ONG e viceversa.

A questa funzione rispondono anche le misure che favoriscono l'accesso alle reti di intermediazione (le associazioni o i centri che animano le reti di relazioni tra i vari attori). Se si tratta di reti che ricevono supporti pubblici, qui valgono le regole sul finanziamento centrato sul ruolo della domanda che già abbiamo presentato (condizionare il finanziamento ai risultati, all'entità degli attori effettivamente serviti, ad esempio).

Sempre a questa funzione rispondono le misure che favoriscono il trasferimento di tecnologie e, più in generale, dei risultati della ricerca tra chi li produce e chi li utilizza. E, inoltre, le misure più complesse concernenti il supporto alla nascita, al funzionamento, allo sviluppo di *cluster* di imprese. I *Cluster* o grappoli di imprese hanno carattere trasversale, associano imprese di diversi ambiti e settori, ma con comuni interessi derivanti dall'interdipendenza delle loro attività produttive e dei loro progetti. La promozione dei cluster mira a favorire la creazione di network ed a creare un contesto istituzionale che promuove incentivi al fine di indurre la nascita di nuovi cluster e di rivitalizzare quelli esistenti. Si tratta di una politica che mira ad assicurare quelle azioni che sono necessarie a superare le barriere all'innovazione a favore di specifici cluster (*Smits, Kuhlmann:14*).

*b. Intelligenza strategica*

Facilitare lo sviluppo di una intelligenza strategica significa realizzare le possibilità di accesso e di utilizzo da parte dei singoli attori dell'innovazione alle infrastrutture che forniscono servizi di *assessment* delle tecnologie, studi sul futuro, di valutazione, di *benchmarking* (*Smits, Kuhlmann:12*). Le misure relative oltre a favorire l'accesso ai servizi esistenti tendono a promuoverne l'integrazione e la cooperazione anche al fine di consentire l'offerta di servizi personalizzati, in risposta alla domanda di specifici soggetti.

*c. Qualità formativa dei contesti*

La qualità formativa dei contesti di vita e di lavoro è necessaria, principalmente, al fine della gestione dei processi educativi informali che agiscono nella quotidianità della vita di produzione e di consumo. Le misure da attivare a questo fine tendono a rafforzare la capacità di ogni organizzazione di operare in quanto *learning organization*, ovvero una organizzazione che si caratterizza più per le capacità di appren-

dere che per le conoscenze possedute. Le capacità di apprendere di una organizzazione dipendono da misure organizzative quali:

- l'esistenza di gruppi di lavoro intersettoriali;
- l'integrazione delle funzioni e la riduzione delle separazioni;
- la delega delle responsabilità e la presenza di gruppi di lavoro autodiretti, di gruppi e circoli di qualità;
- la presenza di sistemi di raccolta delle proposte di innovazione dei dipendenti;
- l'esistenza di piani di formazione personalizzati e adattati all'azienda e di una pianificazione formativa di lungo periodo;
- stipendi basati sulle qualifiche, sulle funzioni e sui risultati;
- stretta cooperazione con i clienti, con i fornitori e le imprese dell'indotto;
- stretta cooperazione con le università ed i centri di ricerca.

La capacità di gestione da parte delle organizzazioni di questo tipo di misure si fonda sull'esistenza al loro interno della possibilità o della capacità di avvalersi delle tecniche di base di gestione dei processi di innovazione quali le tecniche di *Knowledge management*, *Market intelligence*, *Cooperative and networking techniques*, *Human resources management*, *Interface management*, *Creativity development*, *Process improvement*, *Innovation project management*, *Design management*, *Business creation* (*European Commission*, 2004:35).

#### d. Implementazione dell'innovazione

Il campo di azione delle misure correlate è duplice, esse debbono favorire l'adozione di scelte innovative e, quindi, prevedere la necessità di facilitare i processi di assorbimento

e di adattamento dell'innovazione introdotta. Le specifiche misure messe in atto vanno dall'offerta di opportunità e servizi per la sperimentazione delle innovazioni (l'accesso ai laboratori per la ricerca sperimentale, ad es.), diverse forme di supporto allo *start up* di impresa innovativa, agli *spin-off* accademici, supporto all'ottimizzazione delle innovazioni introdotte attraverso, ad esempio, l'offerta di voucher per l'accesso alla consulenza specializzata, così come l'accesso al credito agevolato, supporto alla commercializzazione dei prodotti innovativi ed alla loro diffusione.

Attraverso l'integrazione delle politiche della formazione con quelle del lavoro e quindi con le politiche dell'innovazione si dovrebbe conseguire un maggiore grado di efficacia nel rafforzamento delle capacità del sistema produttivo di produrre innovazioni di prodotto e di processo, organizzative e di mercato. Conviene, tuttavia, tener presente che la capacità di innovare e di adattarsi all'innovazione è direttamente condizionata dai processi di trasformazione (e quindi dalle politiche macroeconomiche, dalle politiche della competitività e del commercio) e dalle scelte politiche relative alla distribuzione dei costi e dei benefici dei cambiamenti introdotti (e quindi dalle politiche fiscali e dalle politiche sociali).

Ad ogni buon conto, l'adozione di una politica del *life-long learning* per l'innovazione, non limitata ad alcuni strati di popolazione, può essere considerato come l'obiettivo più significativo per la realizzazione di uno sviluppo intellettuale di massa.

## BIBLIOGRAFIA

- BERNSTEIN B. (1990), *The Structuring of Pedagogic Discourse*, Routledge, London-New York.
- BOSSI G., SCCELLATO G. (2005), *Politiche Distrettuali per l'Innovazione delle Regioni Italiane*, Cotec, Roma.

- CEDEFOP (2003), *Forms of educational leave in Europe*, Cedefop, Salonicco.
- CLEMENS E., FRY M., KING B. (2004), *Making a Market in Education? Arizona's Charter Schools as an Experiment in Institutional Change*, University of Chicago and University of Arizona.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (11.3.2003), *Politica dell'innovazione: aggiornare l'approccio dell'Unione europea nel contesto della strategia di Lisbona. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni*, Bruxelles.
- DÉLORS J., ET AL. (1996), *L'éducation. Un trésor est caché dedans*, Unesco Institute for Education, Paris.
- ETZKOWITZ H., LEYDESORFF L. (1999), *The Future Location of Research and Technology Transfer*, in "The Journal of Technology Transfer", 24(2-3): 111-123.
- EUROPEAN COMMISSION (2004), *Innovation Management and the Knowledge Driven Economy*, Brussels-Luxembourg, Directorate general for Enterprise, ECSC-EC-EAEC.
- EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL EDUCATION AND CULTURE (2005), *Implementation of "Education & Training 2010" Work Programme Working Group E "Making the Best Use of Resources" A European Toolbox of Policy Measures*, Bruxelles.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS (2002), *Reconciliation of work and family life and collective bargaining. An analysis of EIRO articles*, Dublin.
- GAUVIN A, JACOT H. (1999), *Temps de travail, temps sociaux, pour une approche globale: Enjeux et modalités de nouveau compromis*, Éditions Liaisons, Paris.
- GREFFE X. (1997), *Economie des politiques publiques*, Dalloz, Paris.
- ILO (2000), *Conclusions on lifelong learning in the twenty-first century: The changing roles of educational personnel*, in Ilo, 2000, *Note on proceedings*, Joint Meeting on Lifelong Learning in the Twenty-first Century: The Changing Roles of Educational Personnel, Geneva, 10-14 April.
- ILO (2003), *Learning and training for work in the knowledge society. Fourth item on the agenda*, Ilo, Geneva.
- LINDÉN C. (2002), *Mechanisms for the Co-finance of Lifelong Learning Second International Seminar: Taking Stock of Experience with Co-finance Mechanisms*, Berlin, OECD, Learning and Skills Council e European Learning Account Network.
- OECD (1996), *Lifelong Learning for All*, OECD Publications, Paris.
- OECD (2001), *Economics and finance of lifelong learning*, Oecd Publications, Paris.
- OCDE (2003), *Politiques de la science et de l'innovation: Principaux défis et opportunités. Réunion du Comité de la politique scientifique et technologique de l'OCDE au niveau ministériel 29 et 30 janvier 2004*, OECD Publications, Paris.
- OCDE (2003), *Une approche systématique du co-financement de la formation continue*, Conférence internationale sur la politique de formation tout au long de la vie, Bonn.
- OCDE (2004), *Cofinancing lifelong Learning. Towards a systemic approach*, OECD Publications, Paris.
- OECD (2005), *Promoting Adult Learning*, OECD Publications, Paris.
- PALACIOS M. (2003), *Options for Financing Lifelong Learning*, World Bank, Policy Research Working Paper 2994, Washington D.C.
- SIMS RICHARD G. (2004), *School Funding, Taxes, and Economic Growth. An Analysis of the 50 States*, Washington D.C., National Education Association.
- SMITS R., KUHLMANN S. (2004), *The rise of systemic instruments in innovation policy*, in "International Journal of Foresight and Innovation Policy", vol. 1, Nn. 1/2, 2004.
- UNESCO (1980 e segg), *Adult Education in Europe*, Ecle, voll. 1-21, Prague.
- WORLD BANK (2002), *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries*, Washington D.C.



p a i d e i a

diretta da  
PAOLO FEDERIGHI

La collana è dedicata ai temi di cui in Italia si evita di parlare: non ci riferiamo alle ricorrenti denunce sulle condizioni educative in cui sono tenuti gli italiani, ma a concrete proposte di lavoro per le istituzioni, le imprese, le organizzazioni impegnate nella costruzione di una società della conoscenza. Il terzo millennio si è aperto in tutti i paesi con una precisa scelta: costruire la società della conoscenza per assicurare la crescita ed il benessere economico e sociale. Il problema è che oltre a non avanzare con sufficiente decisione in tale direzione, oggi in Italia non si sta neppure dando spazio alla riflessione ed agli studi che debbono accompagnare ed orientare i profondi cambiamenti necessari per lasciarsi alle spalle concezioni e pratiche che impediscono il cambiamento. La collana si propone di fornire ai lettori risposte ai problemi di chi vuole riflettere su come si possono effettivamente migliorare le condizioni educative degli italiani, su quali tipi di politiche pubbliche e private lo possono permettere, su come attivare le risorse pubbliche e private necessarie, su quali sono le pratiche che in breve tempo potrebbero estendere l'accesso alla formazione, su come si può accrescere la qualità della formazione e la sua accessibilità.



*Stampato per conto della EDUP  
presso la Tipolitografia Empograph  
Villa Adriana, Roma*

*febbraio 2006*